USAID
DARI RAKYAT AMERIKA

LGSP
GOVERNMENT • COMMUNITY • CITIZENS
LOCAL GOVERNANCE SUPPORT PROGRAM

Seri Penguatan Legislatif

Legal Drafting
Penyusunan Peraturan Daerah

Buku Pegangan untuk DPRD

Local Governance Support Program

Legal Drafting
Penyusunan Peraturan Daerah

Buku Pegangan untuk DPRD

Local Government Support Program
Legislative Strengthening Team

November 2007

Legal Drafting: Penyusunan Peraturan Daerah

Buku lain pada Seri Penguatan Legislatif ini :

1. Pengantar Legal Drafting: untuk DPRD – *Buku Panduan Fasilitator*
2. Membina Hubungan dengan Konstituen – *Buku Saku untuk DPRD*

Tentang LGSP

Local Governance Support Program merupakan program bantuan teknis yang mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di Indonesia pada dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan masyarakat. Dukungan kepada pemerintah daerah dimaksudkan agar pemerintah meningkat kompetensinya dalam melaksanakan tugas-tugas pokok kepemerintahan di bidang perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, dan meningkat kemampuannya dalam memberikan pelayanan yang lebih baik serta mengelola sumber daya. Dukungan kepada DPRD dan organisasi masyarakat adalah untuk memperkuat kapasitas mereka agar dapat melakukan peran-peran perwakilan, pengawasan, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

LGSP bekerja di lebih dari 60 kabupaten dan kota di Indonesia di sembilan propinsi: Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatra Utara, Sumatra Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Papua Barat.

Buku ini terwujud berkat bantuan yang diberikan oleh United States Agency for International Development (USAID) berdasarkan nomor kontrak No. 497-M-00-05-00017-00 dengan RTI International, melalui pelaksanaan Local Governance Support Program (LGSP) di Indonesia. Pendapat yang tertuang di dalam laporan ini tidaklah mencerminkan pendapat dari USAID.

RTI INTERNATIONAL

Program LGSP dilaksanakan atas kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, pemerintah daerah dan organiasai masyarakat dalam wilayah propinsi target LGSP. Program LGSP didanai oleh United States Agency for International Development (USAID) dan dilaksanakan oleh RTI Internasional berkolaborasi dengan International City/County Management Association (ICMA), Democracy International (DI), Computer Assisted Development Incorporated (CADI) dan the Indonesia Media Law and Policy Centre (IMLPC). Pelaksanaan Program dimulai pada Tanggal 1 Maret, 2005 dan berakhir Tanggal 30 September, 2009.

Informasi lebih lanjut tentang LGSP hubungi:

LGSP Bursa Efek Jakarta,
Gedung 1, lantai 29
Jl. Jend. Sudirman, kav. 52-53

Telephone: +62 (21) 515 1755
Fax: +62 (21) 515 1752
Email: lgsp@lgsp.or.id
Website: www.lgsp.or.id

Dicetak di Indonesia.
Publikasi ini didanai oleh the United States Agency for International Development (USAID). Sebagian atau seluruh isi buku ini, termasuk ilustrasinya, boleh diperbanyak, direproduksi, atau diubah dengan syarat disebarkan secara gratis.

ABSTRAKSI

Fungsi DPRD di Indonesia meliputi fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan, oleh karena itu, buku pegangan untuk DPRD ini ditujukan untuk lebih menguatkan kapasitas anggota DPRD dalam hal legislasi. Aspek yang tergambar dalam buku ini meliputi aspek hierarki perundang-undangan sehingga peraturan daerah yang dihasilkan tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya; prinsip-prinsip dasar peraturan daerah dari proses, substansi dan penerapannya; partisipasi masyarakat, dan langkah-langkah dalam penyusunan Peraturan Daerah. Legal Drafting juga mencangkup inisiasi DPRD untuk mengajukan rancangan perda dan mekanisme dalam mendiskusikan rancangan dari pihak eksekutif. Hal-hal yang mana juga membahas naskah akademik, konsultasi publik, dan akhirnya pengesahan peraturan daerah tersebut.

ABSTRACT

Legislative councils at the district and municipal level in Indonesia are responsible for enacting legislation, budgeting and government oversight. This handbook is intended to help DPRD members carry out their legislative responsibilities.

This guide describes the legal hierarchy to show how local regulations need to comply with central government regulations; lays out the principles of local regulations, the process, the substance and legal implementation; explains how citizens can participate in the process; and defines the steps in drafting local regulations.

DPRD members can use this guide at all stages of legislative development: the first proposal of a draft regulation, mechanisms for discussing executive drafts and counter proposals, eliciting and including input from academic documents, sharing with the public and gathering input through public consultation, and finally the last stage of enacting the regulation.

LGSP compiled the material in this handbook from its experiences working with DPRDs in more than 60 jurisdictions in 9 provinces in Indonesia.

DAFTAR ISI

ABSTRAKSI iii

ABSTRACT iv

DAFTAR ISI v

KATA PENGANTAR vi

BAB I. KEDUDUKAN HUKUM DAN PERUNDANG-UNDANGAN 1
A. Memahami Hukum 1
B. Pembentukan Hukum 2
C. Peraturan Perundang-undangan 3

BAB II. PERATURAN DAERAH 7
A. Prinsip Dasar Proses Penyusunan Peraturan Daerah 10
B. Prinsip Dasar Perumusan Substansi 10
C. Prinsip dalam Penerapan Hukum 11

BAB III. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH 13
A. Penjangkauan 13
B. Alokasi Dana dan Sumber daya 13
C. Bentuk Konsultasi Publik 13
D. Bahan-Bahan Konsultasi Publik 14
E. Perencanaan Konsultasi Publik 14
F. Kampanye Media Massa 14

BAB IV. LANGKAH PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH 15
A. Identifikasi Isu dan Masalah 17
B. Identikasi Dasar Hukum (Legal Baseline) dan Bagaimana Perda Baru Dapat Memecahkah Masalah 20
C. Penyusunan Naskah Akademik 22
D. Penyusunan Peraturan Daerah 27
E. Penyelenggaraan Konsultasi Publik 33
F. Pembahasan di DPRD 33
G. Mengesahkan Peraturan Daerah 34

BAB V. RAGAM BAHASA 35
A. Umum 35
B. Menyusun Kalimat/Norma Dalam Peraturan Perundang-undangan 35

BAB VI. PENUTUP 43

KATA PENGANTAR

Local Governance Support Program (LGSP) merupakan sebuah program bantuan bagi pemerintah Republik Indonesia yang diberikan oleh *United States Agency for International Development* (USAID). Program ini dirancang untuk menunjukkan bahwa melalui sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, masyarakat di daerah dapat mempercepat proses pembangunan yang demokratis dan meningkatkan kinerja serta transparansi pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik. LGSP memberikan bantuan teknis bagi masyarakat dan pemerintah daerahnya dengan membantu mereka mencapai tujuan melalui penyusunan prioritas pembangunan dan penyediaan pelayanan publik secara demokratis. Untuk itu LGSP bekerjasama dengan mitra-mitra dari pemerintah daerah, DPRD, media dan organisasi masyarakat, yang tersebar di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatra Utara, Sumatra Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Papua Barat.

Reformasi desentralisasi Indonesia yang dimulai pada tahun 2001 merupakan perwujudan dari komitmen Indonesia menuju pemerintahan daerah yang demokratis dan pembangunan yang berkelanjutan. Dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menjadi penanda terbukanya kesempatan luas bagi usaha pembangunan daerah dan bagi partisipasi warga yang lebih besar dalam pemerintahan. Sejak awal penerapan kebijakan tersebut, masyarakat dan pemerintah daerah telah menjawab kesempatan tersebut dengan antusias dan kreativitas yang luar biasa hingga menghasilkan capaian dan inovasi yang luar biasa pula.

Lembaga legislatif di daerah, DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat mempunyai peranan yang penting dalam tata kelola pemerintahan. Para anggota DPRD mewakili masyarakat melalui partai politik, sehingga para anggota ini harus mengatur dirinya agar mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien di daerahnya. DPRD sesuai dengan fungsinya, wajib menjalankan fungsi-fungsi sebagai berikut: Legislasi, Pengawasan dan Pengganggaran. Oleh karena itu, untuk mencapai hasil yang maksimal dari fungsi-fungsi tersebut, kinerja DPRD perlu diperkuat.

Salah satu fungsi DPRD yang perlu diperkuat adalah fungsi Legislasi, oleh karena itu, perancangan undang-undang (*Legal Drafting*) dalam hal ini Perancangan Peraturan Daerah sebagai bagian dari fungsi legislasi merupakan salah satu prioritas dalam mengembangkan program penguatan kapasitas DPRD. Salah satu fungsi DPRD adalah mengembangkan kebijakan dan peraturan daerah yang berdasarkan situasi lokal dan merefleksikan kebutuhan dan perhatian peran konstituen yang selama ini ditinggalkan DPRD saat era Orde Baru. Dahulu DPRD lebih berperan sebagai "*rubber-stamp*" (penerima) rancangan-rancangan Perda dari pihak eksekutif dengan kapasitas terbatas untuk menganalisa kebijakan tersebut. Anggota DPRD masih banyak tergantung kepada pihak eksekutif untuk kebijakan dan perancangan peraturan daerah, dan tidak banyak menggunakan analisis lepas dan meminta masukan dari konstituennya. Hal ini melemahkan fungsi legislasi mereka sebagai wakil rakyat. Selain itu ketiadaan dokumen perancangan peraturan daerah memacu DPRD untuk tidak berubah diri.

Mendampingi buku manual pelatihan *Legal Drafting* dan Membina Hubungan dengan Konstituen, buku pegangan *Legal Drafting* untuk anggota DPRD ini diproduksi sebagai buku pegangan untuk DPRD dalam merancang peraturan daerah di daerahnya masing-masing. Buku ini berisi catatan-catatan penting yang hendaknya diperhatikan oleh anggota DPRD dalam merancang peraturan daerah atau mengkritisi rancangan dari pihak eksekutif. Buku ini diterbitkan atas kerjasama Konsultan Wachid Nugroho dan LGSP melalui tim *Legislative Strengthening Specialists* dan *Training and Publication Specialists*.

Semoga buku ini bermanfaat dan dapat digunakan secara meluas.

November, 2007

Judith Edstrom
Chief of Party,
USAID-LGSP
RTI International

Hans Antlov
Governance Advisor,
USAID – LGSP
RTI International

BAB I
KEDUDUKAN HUKUM DAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Memahami Hukum

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum. Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.[1]

Peran hukum dalam masyarakat memang sering menimbulkan banyak persoalan, hukum bahkan dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum. Dengan kedudukan yang demikian, hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa. Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian.[2] Dengan demikian, hukum adalah sebuah sistem yang mempunyai ciri dan karakteristik yang menjadi penggerak dan pengatur kehidupan masyarakat. Terkait dengan ciri dan karakteristik hukum dan masyarakat tersebut, Roscoe Pound, mengenalkan lebih lanjut apa yang disebut sebagai *law as a tool of social engineering*.[3]

Peraturan perundang-undangan adalah hukum, tetapi hukum tidak identik dengan peraturan perundang-undangan. Bagaimanakah dan di manakah tempat peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum yang berlaku di suatu negara?

Hukum memuat sistem politik dan juga sistem bernegara, dan menjadi satu kesatuan alat pengatur sistem yang sah. Susunan lembaga-lembaga negara, badan peradilan, pemberantasan korupsi, pengaturan tempat tinggal, kependudukan, lingkungan hidup, tanah, pencatatan pernikahan dan kelahiran. Kesemuanya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Karena sifat-sifatnya diatas, hukum dianggap sebagai alat pengatur, hukum dapat melakukan perubahan sosial. Dengan posisinya tersebut, hukum akhirnya bisa muncul dalam dua wajah yang saling bertentangan. Hukum bisa menjadi alat sah suatu rezim yang otoriter untuk mengatur masyarakat secara semena-mena dan tidak adil. Namun sebaliknya hukum juga bisa menjelma dalam menciptakan keadilan baik masyarakat dan membatasi penguasa agar tidak semena-mena.

---

[1] Prof Dr Jimly Asshiddiqie, SH; "Tata Urut Peraturan Perundang-undangan dan Problematika Peraturan Daerah", makalah
[2] Mochtar Kusumaatmadja, "Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan, Alumni-Bandung, 2002, hlm 5-6
[3] Lebih lanjut temukan dalam Roscoe Pound "The Task of Law", Franklin and Marshal College, Lancaster, Pennsylvania, 1944

Perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD 1945 mengalihkan kekuasaan pembentuk undang-undang dari pemerintah kepada DPR. Meskipun demikian, pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2), UUD 1945 yang menyatakan "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Secara luas dapat diartikan pula dengan semua peraturan pelaksana dibawahnya seperti Peraturan Presiden, Keputusan Presiden hingga Peraturan Daerah.

Dengan demikian, perubahan yang dilakukan telah membawa implikasi yang luas dalam kerangka penyusunan kebijakan nasional, termasuk terkait dengan proses legislasi di daerah. Melalui UU Nomor 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, arah politik penyusunan legislasi nasional disusun dan dipandu. Sejalan dengan hal tersebut, UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan dasar tata cara pembentukan Peraturan Daerah[4], diantaranya bahwa Perda sah dan berlaku demi hukum meskipun tidak ditetapkan oleh Kepala Daerah asalkan telah terjadi 2 (dua) keadaan,[5] yaitu :

1. Raperda sudah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna DPRD.
2. Batas waktu 30 (tiga puluh) hari sudah lewat tanpa tanda tangan penetapan Kepala Daerah.

B. Pembentukan Hukum

Berkaitan dengan pembentukan hukum keberadaan masyarakat di dalamnya sangat mempengaruhi hal tersebut. Para ahli yang menyebutkan hukum akan selalu berada di tengah masyarakat dan apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut.

Kenyataan keterkaitan hukum dengan peradaban ini sangat kental, dan bila mengingat Indonesia terbagi atas berbagai budaya maka pengaturan hukum dalam sebuah sistem mutlak diperlukan. Berdasarkan atas karya dan karsa masyarakat yang dikristalisasikan melalui tujuan negara, dasar negara, dan cita-cita hukum, maka harus ada wadah yang dapat mensistematisir berbagai konstruksi kemasyarakatan dan hukum, maka yang diperlukan dalam hal ini adalah sistem hukum.

Oleh karena itu, hukum secara garis besar dapat digolongkan menjadi bentuk hukum tertulis (hukum formil) dan hukum tidak tertulis (hukum materiil). Hukum tertulis sekarang ini menjadi

---

[4] Pasal 144 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan :
(1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda
(2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama
(3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama
(4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Persa tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah
(5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi "Perda ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya
(6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah

[5] Bandingkan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945

padanan dari perundang-undangan. Hukum tertulis ini menjadi salah satu ciri dari konsepsi hukum modern yang harus mengatur serta melayani kehidupan modern. Dengan perkembangan budaya serta tradisi, kebiasaan, kepercayaan atau budaya tidak dapat diandalkan lagi.[6]

Kelebihan hukum tertulis (hukum formil) dibandingkan hukum tidak tertulis dalam melayani kehidupan modern adalah:[7]

1. apa yang diatur dengan mudah diketahui orang.
2. setiap orang, kecuali yang tidak bisa membaca, mendapatkan jalan masuk yang sama ke dalam hukum.
3. pengetahuan orang senantiasa bisa dicocokkan kembali dengan yang telah dituliskan sehingga mengurangi ketidakpastian.
4. untuk keperluan pengembangan peraturan hukum atau perundang-undangan, untuk membuat yang baru maka hukum tertulis juga menyediakan banyak kemudahan.

Hukum sebenarnya adalah keseluruhan dari alat yang mengatur kehidupan Negara dan Warga Negara termasuk seluruh peraturan, kebijakan pemerintah baik tertulis maupun tidak tertulis dan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum.

C. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan disusun dan dibuat pastinya akan berhadapan dengan hukum yang tidak diundangkan. Orang Romawi menyebutnya (*jus sriptum* dan *jus non scriptum*). Dalam peraturan perundang-undangan ada ciri-ciri yang harus dimiliki, yaitu:[8]

1. bersifat umum dan komprehensif yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
2. bersifat universal, karena ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu.
3. memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Istilah perundang-undangan atau *legal drafting* sudah merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademis maupun praktis. "*Legal*" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum.

---

[6] Lihat dalam Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum", PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal, 71-72
[7] Ibid
[8] Ibid, hal 83-84

Sedangkan istilah "*draft*" dapat diartikan **sebagai** konsep, penambahan "ing" **di belakang** dapat diartikan "pengkonsepan" atau "perancangan". Jadi *"legal drafting"*, adalah pengkonsepan atau hukum perancangan. Lebih jelasnya adalah cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan, teori, asas, dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan.

Dalam kerangka pembentukan peraturan, *legal drafting* harus sungguh-sungguh memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi :

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan, dan
7. Keterbukaan.

1. **Asas Kejelasan Tujuan:** setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai.
2. **Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat:** setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat atau peraturan yang lebih tinggi.
3. **Asas Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan:** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. **Asas Dapat Dilaksanakan:** setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5 **Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan:** setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. **Asas Kejelasan Rumusan:** setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. **Asas Keterbukaan:** dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, seluruh lapisan masyarakat perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan agar peraturan yang terbentuk menjadi populis dan efektif.

Sedangkan dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut :

- **Asas Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan atau *lex superior derogate lex inferiori*:** peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- **Asas *lex specialis derogate lex generalis*:** peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
- **Asas *lex posterior derogate lex priori*:** peraturan perundang-undangan yang lahir

kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama.

- **Asas Keadilan:** setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- **Asas Kepastian hukum:** setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
- **Asas Pengayoman:** setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- **Asas Mengutamakan Kepentingan Umum:** dalam peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.
- **Asas Kenusantaraan:** setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis peraturan perundang-undangannya.
- **Asas Kebhinekatunggalikaan:** materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, sistem nilai masyarakat daerah, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan masyarakat.

Selain asas-asas diatas, perlu diperhatikan juga beberapa ketentuan yang biasanya terdapat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan:

1. Ketentuan Pidana perlu memperhatikan asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).
2. Ketentuan Perdata perlu memperhatikan beberapa asas yang lazim ada seperti asas terbuka dan kebebasan berkontrak, asas kesepakatan dalam perjanjian berlaku, asas perjanjian yang berlaku seperti undang-undang misalnya perjanjian internasional (*pacta sunt servanda)*, asas kesepakatan dalam perjanjian, asas itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian.

Jika ditinjau dari materi muatan, Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, terlihat materi ditetapkan secara bertingkat dan bersifat delegatif, yaitu:

1. Materi muatan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD yang meliputi: hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, serta pembagian kekuasaan negara, wilayah negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan, serta diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.[9]
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sama dengan materi muatan undang-undang.[10]
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang "sebagaimana mestinya" adalah materi muatan yang diatur dalam Peratuan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.[11]

---

[9] Pasal 8 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
[10] Pasal 9, ibid
[11] Pasal 10, ibid

4. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintah oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.[12]
5. Materi muatan Peraturan Daerah adalah keseluruhan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[13]
6. Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[14]

Dalam pada itu, ketentuan mengenai pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah sedangkan peraturan-peraturan lain hanya diperkenankan memuat ketentuan sanksi administrasi belaka.[15]

1. **Legislasi secara umum sebenarnya adalah "peraturan" namun dapat juga berarti proses pembentukan peraturan perundang-undangan**
2. **Peraturan adalah aturan yang dibuat lembaga pembentuk peraturan**

[12] Pasal 11, ibid Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang maupun Peraturan Pemerintah (PP)

[13] Pasal 12, ibid lihat juga ketentuan Pasal 136 s d Pasal 149 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya Yang dimaksud Peraturan Daerah termasuk juga Qonun di Aceh dan Perdasi/Perdasus di Papua

[14] Pasal 13, ibid Jika dirunut lebih lanjut, penetapan tentang Peraturan Desa sebenarnya menimbulkan banyak pertanyaan Oleh karena peraturan desa atau nama lain seperti Gampong, Kampung, Huta, Nagari, Keucik, dan sebagainya hanyalah merupakan suatu peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan semata, meskipun bersifat abstrak dan terus menerus namun peraturan tersebut lebih bersifat sebagai kebijakan *(beleidsregels)*. Seharusnya "Desa" diakomodasi sebagai persekutuan sosial alami bukan sebagai satuan terkecil administrasi pemerintahan

[15] Pasal 14, ibid

BAB II
PERATURAN DAERAH

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, menegaskan keberadaan Peraturan Daerah (Perda) sebagai upaya memperkuat kebijakan otonomi daerah. Selanjutnya UU Nomor 10, Tahun 2004, kembali menegaskan keberadaan Perda ini dalam kerangka pembentukan hukum nasional. Demikian pula dengan UU Nomor 32, Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 10, Tahun 2004, secara rinci mengatur pelaksanaan fungsi legislasi DPR, DPD, dan DPRD. Di dalamnya disebutkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai proses pembuatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. (Pasal 1 angka 1, UU Nomor 10, Tahun 2004).

Dalam Pasal 7, UU Nomor 10, Tahun 2004, diatur mengenai hierarki peraturan perudang-undangan, yaitu :

a. UUD Negara Republik Indonesia, Tahun 1945.
b. UU/Perpu.
c. Peraturan Pemerintah (PP).
d. Peraturan Presiden (Perpres).
e. Peraturan Daerah (Perda) yang meliputi :
   - Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama gubernur.
   - Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
   - Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Dalam kaitannya dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) dan Peraturan Daerah (Perda), UU 10/2004 (penjelasan Pasal 7 ayat (2)), menyebutkan bahwa termasuk dalam Perda Provinsi adalah Qonun yang berlaku di NAD dan Perdasus/Perdasi di Provinsi Papua.

UU Nomor 10, Tahun 2004, juga mengatur peran legislasi DPRD (Prov/Kab/Kota) sama dengan DPR, demikian hak-hak DPRD dan anggotanya (dalam UU Susduk/22, Tahun 2003). Dalam rangka penyusunan Perda tersebut, UU Nomor 10, Tahun 2004, menyerahkan mekanisme tata caranya dalam Perpres[16] dan dalam peraturan tata tertib masing-masing DPRD.

Dalam rangka penyusunan Prolegda, Penjelasan Pasal 15, UU Nomor 10, Tahun 2004 menyebutkan bahwa "……..untuk perencanaan pembentukan peraturan perundangan daerah dilakukan berdasarkan Prolegda dimaksudkan untuk menjaga peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan hukum nasional.

[16] Perpres Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata cara Pengelolaan Program Legislasi Nasional

Meskipun demikian dalam kaitan pembentukan peraturan daerah, UU Nomor 32, Tahun 2004, telah menggariskan bahwa pembentukan Perda dimaksudkan untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kebijakan daerah yang tertuang dalam Perda maupun Keputusan Kepala Daerah (Kepda) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Perda lainnya.

Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya, untuk itu dalam penyusunan Perda pemerintah pusat memberlakukan adanya pembinaan dan pengawasan. Pembinaan, dalam Penjelasan UU Nomor 32, Tahun 2004, ditegaskan adalah upaya yang dilakukan pemerintah (pusat) dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing yang dikoordinasikan oleh Mendagri, sedangkan untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur.

Sedangkan pengawasan, menurut Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada 2 (dua) cara pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah (pusat) terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, yaitu:

1) Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR. Sebelum Raperda ini disahkan oleh kepala daerah, Raperda Provinsi terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri, dan Raperda kabupaten/kota oleh gubernur.
2) Sedangkan bagi Raperda di luar nomor 1, wajib disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan kepada Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi.

Dalam rangka pengaturan hukum di daerah maka aturan hukum dibuat untuk membentuk perilaku individu dan lembaga dalam suatu tatanan kehidupan masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan aturan hukum sangat tergantung pada legitimasi dari masyarakat dan pemberian sanksi. Setiap upaya pembuatan peraturan perundang-undangan harus mengacu pada kerangka hukum yang sudah ada. Keseluruhan kerangka hukum inilah yang memberi identitas bagi sistem hukum di Indonesia, seperti dapat dilihat pada Boks 1 berikut ini.

BOKS 1
Tata Urutan Hukum yang Digunakan di Indonesia

Tata Urutan Hukum	Penetapan	Fungsi
Undang-Undang Dasar	Ditetapkan oleh MPR	Sumber hukum tertinggi dari segala hukum
Undang-Undang	Ditetapkan oleh DPR dan ditandatangani oleh Presiden	Pelaksana konstitusi (UUD 1945)
Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang	Ditetapkan oleh Presiden	Setingkat dengan undang-undang (selanjutnya harus diserahkan kepada DPR untuk ditetapkan atau ditolak menjadi undang-undang)
Peraturan Pemerintah	Ditetapkan oleh Presiden setelah disetujui oleh Menteri	Pelaksanaan undang-undang
Peraturan Daerah	Ditetapkan oleh DPRD	Penyelesaian tugas, kewajiban dan hak pemerintah daerah

Hukum dan proses penyusunannya dapat digambarkan sebagai perangkat utama dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan. Hukum akan menentukan baik dan buruknya suatu tata kelola pemerintahan. Hukum yang berbasiskan pada tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) seringkali disebut sebagai faktor penentu keberhasilan pengelolaan yang berkelanjutan.[17] Upaya menciptakan suatu sistem hukum yang bertalian dengan masyarakat yang diaturnya haruslah didasarkan kepada kepentingan, kebutuhan, aspirasi, dan kemampuan masyarakatnya. Oleh karena itu, penyusunan suatu hukum harus memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

(1) Menghindari pemberian kewenangan yang berlebihan.
(2) Menghindari pengaturan dan persyaratan yang tidak perlu, berlebihan, dan sulit diterapkan.
(3) Mengakomodasi ketetapan yang bersifat transparan, akuntabel, dan melewati proses pengambilan keputusan yang benar.
(4) Melibatkan tokoh masyarakat setempat.
(5) Menyelenggarakan proses pelibatan publik yang luas, dan
(6) Meningkatkan efektivitas mekanisme penegakan hukum.[18]

---

[17] Smith, S and A Martin 2000 "Achieving Sustainability of Biological Conservation: Report of a GEF Thematic Review Monitoring and Evaluation Working Paper I" Global Environment Facility Dapat dilihat pula dalam Adi Wiyana, Glaudy H Perdanahardja, Jason M Patlis "Materi Acuan Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu", Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Departemen Kelautan dan Perikanan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia bekerja sama dengan Coastal Resources Management Project /Mitra Pesisir, September 2005

[18] Lindsay, J M "Creating Legal Space for Community Based Management: Principles and Dilemmas", in Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific, ed Thomas Enters, Patrick B Durst and Michael Victor, RECOFTC Report No 18 and RAP Publication, 2000, Bangkok, Thailand Lihat juga ibid

Seluruh ketentuan ini dirangkai dengan delapan prinsip tata kelola pemerintahan, yang dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian dasar yaitu **proses**, **substansi**, dan **keberpihakan**. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan hendaknya mengikuti prinsip-prinsip transparansi/ keterbukaan, partisipasi, koordinasi, dan keterpaduan. Substansi peraturan perundang-undangan hendaknya menguraikan materi muatan dengan mengikuti prinsip-prinsip kepastian hukum, fleksibilitas administrasi, akurasi secara ilmiah, sosial-ekonomi, kegunaan, kejelasan, dan pendanaan berkelanjutan. Peraturan perundang-undangan tersebut harus mampu menguraikan penyelenggaraan dan penegakan hukum, yang dituangkan lewat prinsip-prinsip akuntabilitas, pelaksanaan, keputusan yang adil, keutuhan proses, dan kesempatan dengar pendapat yang sama.[19]

A. Prinsip Dasar Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Transparansi/keterbukaan. Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat: (1) informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan (2) peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.

Partisipasi. Partisipasi mendorong: (1) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan (2) keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.[20] Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam: (1) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan; (2) kesempatan untuk memberikan masukan; dan (3) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

Koordinasi dan Keterpaduan. Koordinasi dan keterpaduan/integrasi berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah - menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik, membatasi ketidakefektivan, dan yang terpenting membatasi jumlah produk hukum.

B. Prinsip Dasar Perumusan Substansi

Akurasi Ilmiah dan Pertimbangan Sosial-Ekonomi. Setiap peraturan hendaknya disusun berdasarkan kajian keilmuan di dalamnya. Suatu peraturan tidak bersifat normatif semata, melainkan juga harus mencerminkan isu dan permasalahan sebenarnya, berikut strategi

---

[19] Patlis, J , M Knight, and J Benoit in press "Integrated Coastal Management in Decentralizing Developing Countries: The General Paradigm, the US Model and the Indonesian Example", The Ocean Yearbook, Vol 17, U Chicago Press, Chicago, IL Lihat juga ibid

[20] Lihat ibid atau lebih detail temukan pada pendapat Axelrod pada bukunya Axelrod, R M The Evolution of Cooperation Basic Books, New York, NY 1984

pemecahan yang dibutuhkan masyarakat. Untuk dapat memastikan kebutuhan yang sebenarnya dari para pemangku kepentingan, suatu kajian akademis terhadap peraturan yang tengah dirancang atau ditetapkan perlu dilakukan, dengan menekankan pertimbangan ilmiah, sosial, dan ekonomi di dalamnya.

Pendanaan Berkelanjutan. Pendanaan berkelanjutan mengacu pada pendanaan yang cukup untuk mengimplementasikan suatu peraturan. Pada sebagian besar wilayah, pendanaan digunakan untuk keperluan administrasi dan operasional, dan hanya sebagian kecil yang digunakan untuk pelaksanaan program dan pembangunan, kecuali apabila ada alokasi khusus. Keterbatasan kemampuan dalam mendukung pendanaan merupakan salah satu alasan utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia.[21]

Kejelasan. Peraturan dapat diterima untuk kemudian dilaksanakan dengan baik hanya apabila memiliki kejelasan dan dapat dicerna oleh masyarakat. Kejelasan mengacu pada bagaimana suatu peraturan dirumuskan dan masyarakat mengerti akan kandungan yang terdapat di dalamnya.

C. Prinsip dalam Penerapan Hukum

Akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan landasan dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat mendorong perilaku pemerintah, baik secara individu maupun secara kelembagaan, untuk melaksanakan tanggung jawab kepada publik dan menegakkan hukum. Akuntabilitas penting dilakukan untuk mengatasi inefisiensi dan mendorong pengambilan keputusan secara lebih dewasa.

Kepastian Hukum. Kepastian hukum adalah jantung dari aturan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kepastian hukum sangat penting untuk sistem pemerintahan yang baik dan efisien. Kepastian hukum juga akan memberikan jaminan keamanan terhadap investasi. Kepastian hukum akan memberikan persamaan secara sosial dan mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat. Dengan demikian, kepastian hukum tidak saja penting bagi pemerintah, melainkan juga bagi dunia usaha dan masyarakat.

Keleluasaan Administratif. Keleluasaan administratif telah lama digunakan dalam penyusunan perundangan. Tak satupun peraturan yang dapat secara efektif memprediksi semua kegiatan, fakta, dan situasi yang dibutuhkan. Keleluasaan dapat dituangkan secara eksplisit dan implisit dalam suatu peraturan.

Keadilan. Pemenuhan tingkat keadilan seringkali dipandang semu, sulit diukur, dan berbeda antara satu kepentingan dengan kepentingan lainnya. Namun demikian, setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan berhak mendapatkan keadilan. Prinsip keadilan sesungguhnya memiliki keterkaitan erat dengan supremasi hukum. Supremasi hukumlah yang menentukan arah dan menjamin kepastian hukum, keadilan, dan pembelaan hak asasi manusia.

---

[21] Ibid dapat dilihat juga pada Asian Development Bank, "Draft Country Governance Assessment Report", Indonesia Jakarta 2002

Hukum ditegakkan bukan atas dasar kepentingan kekuasaan ataupun golongan kepentingan tertentu, melainkan demi nama keadilan. Keadilan tidak semata ditegakkan hanya demi mewujudkan aturan hukum secara adil. Keadilan harus didukung oleh keberadaan institusi hukum dan aparat penegak hukum yang jujur, profesional dan tidak terpengaruh oleh golongan manapun.

BOKS 2

UU 10 Tahun 2004
tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 5
(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat, berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan:
Yang dimaksud dengan "asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan", antara lain:
a dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah
b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain: asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

BAB III
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Dalam ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Sejalan dengan ketentuan diatas, ketentuan Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengamanatkan hal yang sama. Dalam ketentuan Pasal 139 tersebut, disebutkan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Konsultasi publik merupakan salah satu aspek terpenting dalam proses pembuatan sebuah Perda. Seperti telah diuraikan pada bagian prinsip-pinsip partisipasi dan transparansi di atas, melalui konsultasi publik inilah para pembuat Perda membangun legitimasi ke dalam Perda tersebut.

A. Penjangkauan

Idealnya, proses konsultasi publik dilakukan di seluruh wilayah dan menjangkau seluruh pemangku kepentingan dan seluruh anggota masyarakat yang akan terkena dampak oleh adanya Perda tersebut. Akan tetapi, hal ini jarang bisa dilakukan secara ideal. Keterbatasan dukungan logistik, waktu, dana, dan staf sering membatasi terselenggaranya konsultasi publik secara ideal. Oleh karena itu, proses konsultasi publik hendaknya diselenggarakan dengan menyeimbangkan luasnya wilayah, besarnya jumlah pemangku kepentingan, serta ketersediaan sumber dana dan sumber daya yang ada.

B. Alokasi Dana dan Sumber daya

Berkenaan dengan pendanaan, proses konsultasi publik hendaknya merupakan komponen terpenting dalam proses penyusunan Perda, yang memerlukan alokasi dana paling besar. Para pembuat Perda harus bersedia untuk melakukan komitmen dana dan waktu untuk proses konsultasi publik. Bahkan, dalam yurisdiksi yang lebih sempitpun, diperlukan setidaknya waktu 3 (tiga) bulan atau lebih untuk penyelenggaraan konsultasi publik.

Selain mengalokasikan sumber dana dan sumber daya yang dikuasainya, pembuat Perda hendaknya berupaya keras untuk memobilisasi dana dan sumber daya manusia dari kalangan pemangku kepentingan terkait. Hal seperti ini mungkin tidak dapat dilakukan dalam semua situasi; namun dalam banyak hal, apabila langkah-langkah sebelumnya dilakukan dengan baik, semestinya ada pemangku kepentingan tertentu yang tertarik dan bersedia mendukung pelaksanaan konsultasi publik. Secara khusus, para pemangku kepentingan dapat mencari dukungan dan menyelenggarakan konsultasi publik dengan konstituennya sendiri untuk memperoleh masukan-masukan yang dapat disampaikan kepada pembuat Perda.

C. Bentuk Konsultasi Publik

Proses konsultasi publik menghendaki arus informasi dua arah. Pembuat Perda menyampaikan

kepada publik mengenai rancangan Perda yang sedang disusun, termasuk alasan-alasan, justifikasi, dan potensi dampaknya. Di pihak lain, masyarakat memiliki tanggung jawab untuk berpartisipasi dan memberi umpan balik kepada pembuat Perda.

Oleh karena itu, kedua belah pihak mempunyai kewajiban memberikan komitmen waktu dan sumber daya/dana dalam konsultasi publik. Konsultasi publik sebaiknya dilakukan dalam bentuk-bentuk yang berbeda. Pertama, tentu diperlukan penyajian mengenai rancangan Perda yang baru berikut permasalahan-permasalahan terkait. Kedua, diperlukan diskusi kelompok untuk membahas bagian-bagian secara lebih rinci dan untuk memperoleh masukan dari para peserta. Konsultasi publik hendaknya tidak hanya merupakan arus informasi satu arah di mana aparat pemerintah menyampaikan rencana pembuatan rancangan Perda tanpa upaya yang sungguh-sungguh untuk menggali komentar dan masukan dari para pemangku kepentingan yang hadir.

D. Bahan-Bahan Konsultasi Publik

Oleh karena konsultasi publik memiliki multi tujuan, persiapan bahan-bahan yang diperlukan menjadi hal yang amat vital. Bahan-bahan yang perlu dipersiapkan meliputi: (a) informasi dasar yang dapat menjelaskan secara umum permasalahan yang dihadapi dan gambaran mengenai rancangan Perda yang diusulkan; (b) dokumen resmi, seperti naskah akademik, draft rancangan Perda, notulensi pertemuan-pertemuan sebelumnya, dan dokumen-dokumen pendukung lainnya. Selain dokumen-dokumen tersebut, diperlukan pula ringkasan dan sintesis dari notulensi-notulensi pertemuan sebelumnya dalam format yang mudah untuk dibaca dan dipahami. Paket pertemuan (*hand out*) sebaiknya meliputi dokumen legal dan dokumen politis yang mudah dibaca, termasuk bahan presentasi dan ringkasan-ringkasan pendek.

E. Perencanaan Konsultasi Publik

Konsultasi publik harus didesain secara cermat dengan persiapan matang. Dalam mempersiapkannya, inisiator atau pemrakarsa hendaknya mempunyai mitra di tingkat lokal yang dapat membantu pengaturan logistik dan administratif, termasuk identifikasi pemangku kepentingan dan anggota masyarakat yang perlu hadir, serta memastikan bahwa pengumuman dan penyampaian undangan diselesaikan tepat waktu. Inisiator hendaknya menyediakan salinan dokumen-dokumen yang relevan jauh hari sebelumnya – idealnya disampaikan kepada pemangku kepentingan bersamaan dengan undangan – untuk memberi waktu yang cukup kepada pemangku kepentingan menelaahnya dan mempersiapkan komentar serta masukan-masukan.

F. Kampanye Media Massa

Konsultasi publik dapat berperan tidak sekedar sebagai alat untuk mengumpulkan informasi sekitar rancangan Perda yang sedang dibuat, melainkan juga dapat dipakai sebagai sarana kampanye media massa dan upaya advokasi serta penyadaran agar masyarakat memahami permasalahan yang lebih luas sehubungan dengan rancangan Perda yang sedang dibuat. Kampanye media massa ini merupakan komponen penting dalam pembuatan suatu Perda. Dengan diadakannya kampanye media massa yang memadai, pelaksanaan Perda setelah disahkan diharapkan dapat berjalan secara efektif, karena masyarakat menyadari pentingnya Perda undangan tersebut dan mendukung pelaksanaannya.

BAB IV
LANGKAH PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Secara formal, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah (lihat Boks 3). Namun demikian, Penyusunan sebuah Perda hanya dapat diinisiasi apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru. Sehingga inisiasi awal penyusunan Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa "**penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah….**" Lebih lanjut ditegaskan bahwa kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Terlepas dari pihak mana yang mengambil prakarsa awal penyusunan sebuah Perda baru, hendaknya diingat bahwa saat ini terdapat dua jalur penyusunan Perda, yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif.

Oleh karena itu, pejabat berwenang dari lembaga/instansi eksekutif dan badan legislatif hendaknya dilibatkan sejak awal. Dengan kata lain, sebelum melangkah terlalu jauh, inisiasi awal yang bisa saja datang dari kelompok masyarakat atau pemangku kepentingan lainnya tersebut haruslah diadopsi menjadi inisiasi lembaga/instansi eksekutif atau badan legislatif.

Setelah instansi/badan yang menginisiasi memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan

BOKS 3

UU 10 No. Tahun 2004
tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 26
Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.

daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada intinya, pembuatan Perda sebenarnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah

pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah harus merupakan usulan pemecahan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Dan seperti layaknya usulan pemecahan masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar-instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecahan masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*). Perda perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektivan yang sebenarnya.

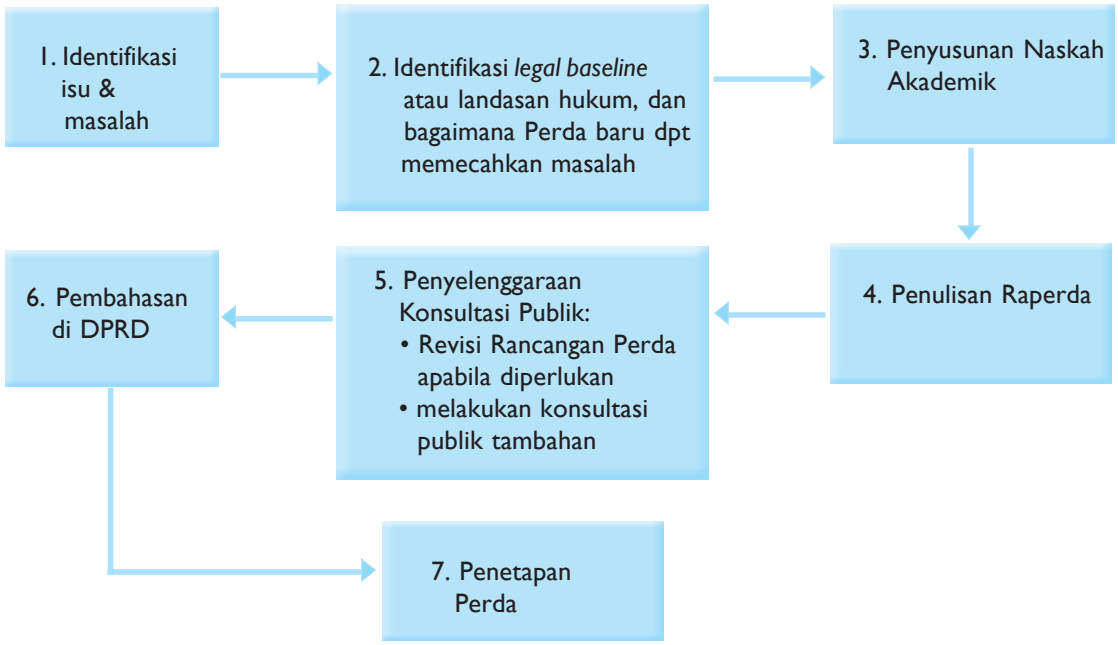
Secara umum, terdapat 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Perda baru. Uraian dari masing-masing langkah dapat bervariasi, namun secara umum seluruh langkah ini perlu dilalui.

Langkah 1 : Identifikasi isu dan masalah.
Langkah 2 : Identifikasi *legal baseline* atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah.
Langkah 3 : Penyusunan Naskah Akademik.
Langkah 4 : Penulisan Rancangan Perda.
Langkah 5 : Penyelenggaraan Konsultasi Publik:
- Revisi Rancangan Perda.
- Apabila diperlukan, melakukan konsultasi publik tambahan.

Langkah 6 : Pembahasan di DPRD.
Langkah 7 : Pengesahan Perda.

Alur proses penyusunan Perda dapat digambarkan sebagai Boks 4 di bawah:

BOKS 4
Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah



Seluruh langkah ini dalam banyak hal hendaknya dilaksanakan dalam parameter hukum penyusunan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) yang mungkin telah ada dalam yurisdiksi hukum terkait. Sebagai contoh, ketentuan-ketentuan hukum dalam hal penyusunan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan atau dalam penyelenggaraan konsultasi publik mungkin sudah tersedia. Ketentuan-ketentuan hukum tersebut hendaknya digunakan dalam langkah-langkah yang diuraikan berikut ini.

A. Identifikasi Isu dan Masalah

Para perancang Perda perlu membuat Perda atas nama dan untuk kepentingan masyarakat. Langkah pertama yang harus diambil adalah mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Permasalahan dapat mencakup banyak hal, antara lain degradasi dan deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial, dan lain-lain. Selain mengidentifikasi masalah, perancang Perda harus pula mengidentifikasi penyebab terjadinya masalah (akar masalah) dan pihak-pihak yang terkena dampak dari berbagai masalah tersebut, seperti nelayan tradisional dan nelayan kecil lainnya, nelayan skala menengah dan besar, wisatawan, industri perikanan skala besar, dan industri skala besar lainnya.

Perancang Perda hendaknya memahami konsekuensi-konsekuensi yang mungkin akan timbul dari penanganan masalah-masalah tertentu. Misalnya saja, apakah semua pihak akan diperlakukan secara adil? Apakah ada pihak-pihak tertentu yang sangat diuntungkan dan di lain sisi mengorbankan pihak lain? Dengan hanya menangani sejumlah permasalahan, apakah tidak menimbulkan permasalahan baru?

Bagaimana mengidentifikasi masalah tersebut. Ada beberapa teori yang dapat digunakan untuk melakukan identifikasi masalah tersebut.

Melakukan identifikasi masalah dengan metode ROCCIPI (*Rule*, *Opportunity, Capacity*, *Communication, Interest, Process*, dan *Ideology*)[22].

BOKS 5

***Checklist* Langkah 1:**

Mengidentikasi Isu dan Masalah

1. Identikasi Isu dan Masalah
2. Identikasi Siapa yang Terkait dengan Masalah
3. Gunakan Metode Pemecahan Masalah yang Sesuai
4. Identikasi Dampak Pemecahan Masalah
5. Pembuatan Skala Prioritas Masalah yang Akan Diatasi

a. *Rule* (Peraturan)
   - Susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu.
   - Peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah.
   - Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah.

[22] Disarikan dari Marwati Riza, S H, M Si, "Menjelaskan Perilaku Pelaku Peran (Ro) Dan Lembaga Pelaksana (Ia) Dengan Kategori Roccipi" Paparan untuk Legal Drafting Training

- Memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, dan tidak partisipatif, dan
- Memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah.

Karena permasalahan *rule* (peraturan ini) menjadi permasalahan yang siginifikan maka baik, metode ROCCIPI maupun metode *Fishbone* ataupun RIA mewajibkan adanya riset yang mendalam berkaitan dengan hal ini. Demikian pula dengan konsepsi perancangan Perda. Sebagai peraturan yang sifatnya lebih delegatif maka perlu ada tahapan khusus, yaitu mengidentifikasi dasar hukum (*legal baseline*).

b. *Opportunity* (Kesempatan)
   - Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan undang-undang atau tidak?
   - Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?

c. *Capacity* (Kemampuan)
   - Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
   - Berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada.
   - Dalam prakteknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Tidak menjadi soal kategori ROCCIPI yang mana yang mengilhami seorang penyusun rancangan undang-undang ketika merumuskan hipotesa penjelasan.
   - Kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya apabila berhasil merangsang para pembuat rancangan undang-undang untuk mengidentifikasikan penyebab dari perilaku bermasalah yang harus diubah oleh rancangan mereka.

d. *Communication* (Komunikasi)
   Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah.

e. *Interest* (Kepentingan)
   Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada?

f. *Process* (Proses)
   Menurut kriteria dan prosedur apakah – dengan proses yang bagaimana – para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak?. Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori "proses" menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.

g. *Ideology* (Idiologi)
Apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada?

Identifikasi masalah dengan menggunakan ROCCIPI ini biasanya digunakan jika dalam menyusun peraturan perundang-undangan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambar, sehingga diperlukan kajian dan riset yang lebih mendalam untuk menentukan akar masalah tersebut.

Selain ROCCIPI dapat juga digunakan dua metode yang berdekatan sifat dan mekanisme kerjanya, yaitu metode ***Fishbone*** dan **RIA (*Regulatory Impact Assessment*)**.

Metode *Fishbone* bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *men*, *money*, *management*, *method*, dan *environment*.

- *Men* (manusia), dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subyek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah.
- *Money* (uang/anggaran), pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah.
- *Management*, dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial baik dari sistem maupun sub sistem dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Perlu diperbaharuikah aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru.
- *Method* (metode), yang dimaksud metode disini adalah terkait dengan hubungan antara subyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode.
- *Environment* (lingkungan), lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

Metode *Fishbone* ini dilakukan jika memang analisa terhadap suatu permasalahan muncul ketika suatu peraturan akan diterapkan.

Sejalan dengan *Fishbone* ini, ada juga RIA. RIA lebih mengutamakan pemahaman terhadap segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru. RIA biasanya digunakan sebagai jaminan untuk mendukung pembangunan dan investasi. Bagaimana RIA digunakan?

Penggunaan RIA harus dilakukan riset yang mendalam kenapa peraturan tersebut diadakan? Setelah hal tersebut terjawab, apa resikonya jika peraturan tersebut diadakan. Jika hal-hal tersebut telah terjawab maka sebuah peraturan akan terlihat baik dan buruknya jika diterapkan dalam masyarakat.

Berdasarkan berbagai metode di atas, perancang Perda hendaknya dapat melakukan pilihan yang tepat mana yang sesuai dengan kondisi daerahnya, semua perhitungan sebagaimana terdapat dalam metode diatas selalu menekankan partisipasi dari masyarakat. Namun demikian, kekayaan daerah hendaknya menjadi prioritas utama dalam penyusunan Perda.

Selanjutnya dari inventarisasi masalah berdasarkan pendekatan yang dikemukakan diatas, perancang Perda hendaknya membuat skala prioritas mengenai permasalahan yang harus dipecahkan secepatnya, permasalahan yang perlu dipecahkan bersama, dan permasalahan yang bisa ditunda pemecahannya. Pembuatan skala prioritas merupakan hal yang penting karena pada umumnya pembuatan Perda sangat terbatas skalanya, sehingga tidak seluruh permasalahan dapat dipecahkan. Beberapa kriteria dapat dipakai untuk membuat skala prioritas, seperti dapat dilihat pada Boks 6.

BOKS 6

Kriteria Penentuan Prioritas

Penentuan prioritas merupakan isu politik, bukan isu teknis: Hal ini menentukan arah pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara. Keputusan penentuan prioritas hendaknya sejauh mungkin berpihak kepada kepentingan masyarakat, sesuai dengan daya nalar dan pengalaman. Namun demikian, pada akhirnya penentuan prioritas merupakan pengejawantahan kekuasaan negara … Usulan-usulan proyek legislasi yang saling berkompetisi untuk diprioritaskan hendaknya dilengkapi dengan 4 (empat) macam informasi, yaitu:

(1) Lingkup dampak sosial dari masalah yang diidentikasi, dan kelompok masyarakat mana yang akan terkena dampak tersebut
(2) Strategi yang diajukan untuk memecahkan masalah, dan dampak sosial yang akan terjadi dari legislasi yang diusulkan – siapa menang, siapa kalah, dan seberapa jauh
(3) Kemungkinan dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan yang diusulkan: sumber daya dana, SDM, yang diyakini oleh instansi diperlukan untuk memecahkan masalah yang diidentifikasi dan kemungkinan ketersediaannya
(4) Tingkat kesulitan menyusun sebuah peraturan perundang-undangan yang dapat dilaksanakan, dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber dana dan sumber daya dan proyek-proyek lain yang berkompetisi

B. Identikasi Dasar Hukum (*Legal Baseline*) dan Bagaimana Perda Baru Dapat Memecahkah Masalah

Pengertian *legal baseline* adalah status dari peraturan perundang-undangan yang saat ini tengah berlaku. Identifikasi *legal baseline* mencakup inventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan kajian terhadap kemampuan aparatur pemerintah dalam melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Identifikasi *legal baseline* juga meliputi analisis terhadap pelaksanaan dan penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan yang ada. Melalui analisis ini, dapat diketahui bagian-bagian dari Perda yang ada, yang telah dan belum/tidak ditegakkan, termasuk yang mendapat pendanaan dalam pelaksanaannya berikut alasan yang menyertai, dan instansi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tersebut. Pada kenyataannya, para pembuat rancangan Perda terlalu cepat memutuskan mengenai perlunya pembuatan rancangan Perda yang baru, tanpa melakukan penelaahan memadai tentang *legal baseline* yang sudah ada.

BOKS 7

Checklist Langkah 2: Mengidentifikasi *Legal Baseline*

1. Identifikasi seluruh peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan permasalahan, mulai dari undang-undang sampai dengan peraturan perundang-undangan terbawah
2. Identifikasi instansi pelaksana
3. Evaluasi efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada, dengan mempertimbangkan penulisannya:
   a. Kejelasan pasal dan ayat
   b. Kepastian preskripsi hukum
4. Evaluasi efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada, dengan mempertimbangkan pelaksanaannya:
   a. Ketersediaan dana pelaksanaan
   b. Kapasitas administrasi
   c. Penegakan hukum
5. Identifikasi peraturan perundang-undangan yang paling berpotensi untuk dapat memecahkan masalah, apabila keefektifannya ditingkatkan atau dibuat revisi
6. Identifikasi macam-macam instrumen hukum yang mungkin dapat memecahkan masalah

Hal demikian justru menambah "kekisruhan" atau disharmonisasi antar-peraturan perundang-undangan, serta tidak memecahkan masalah yang sudah diidentifikasi. Sering terjadi Perda yang baru dibuat dengan tujuan untuk mengatasi masalah tetapi sebenarnya masalah tersebut dapat ditangani oleh peraturan perundang-undangan yang sudah ada, apabila ditegakkan secara memadai. Pembuat Perda memiliki keharusan mutlak untuk mempelajari status peraturan perundang-undangan yang sudah ada, sebelum memutuskan membuat rancangan Perda yang baru. Sering pula dijumpai masalah yang diidentifikasi pada Langkah 1 disebabkan oleh kegagalan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang sudah ada oleh instansi terkait. Dalam hal ini, membuat Perda tambahan justru akan memperumit permasalahan dan tidak membantu pemecahannya.

Sebagai contoh, apabila pelanggaran hukum telah menjadi sesuatu tindakan yang memasyarakat (membudaya) dan tidak terdapat upaya memadai untuk menegakkan hukum, maka pemberlakuan suatu Perda yang baru tidak dapat diharapkan akan ditaati oleh masyarakat. Dalam kasus ini, pemberlakuan Perda yang baru hendaknya diupayakan dengan menggunakan cara-cara baru demi mengubah perilaku masyarakat, seperti melalui program sukarela berbasis insentif, atau pengakuan hak adat. Selain itu, apabila instansi pemerintah tidak transparan dan tidak bertanggung gugat (akuntabel), maka sulit diharapkan bahwa pemberlakuan Perda baru tersebut akan serta merta dilaksanakan dengan baik di kemudian hari. Bila demikian, maka Perda yang baru dapat membentuk instansi independen, atau memberi otoritas dan memberdayakan organisasi non-pemerintah serta lembaga adat, untuk memastikan adanya akuntabilitas dalam pembuatan keputusan. Satu hal yang penting adalah Pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya, memiliki kesempatan menjajaki model dan mekanisme baru dalam penyusunan Perda dengan menggunakan kewenangan legislasinya.

C. Penyusunan Naskah Akademik

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai "*quality control*" yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan daerah yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Perda. Pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Sebagai contoh, naskah akademik untuk mendukung pembuatan Perda yang hanya menangani satu permasalahan, misalnya pelarangan penggunaan bahan peledak dalam perikanan tangkap, tentunya tidak perlu sekompleks dan sekomprehensif Perda yang menangani banyak permasalahan yang kompleks secara bersamaan, misalnya pemberlakuan suatu rezim pengelolaan perikanan yang baru. Pertanyaan-pertanyaan yang sama harus diajukan dalam setiap usulan pembuatan rancangan Perda. Akan tetapi, kedalaman jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut, lingkup analisis, dan sejauh mana konsultasi publik perlu dilakukan, tentunya bervariasi.

Terdapat beberapa alasan kuat mengapa penyusunan naskah akademik memerlukan banyak alokasi waktu dan daya upaya. Waktu dan upaya yang memadai memberikan kesempatan bagi pembuat Perda untuk melakukan penelitian dan menganalisis masalah, melebihi apa yang diperlukan bagi suatu produk hukum baru. Hal yang demikian menghasilkan peningkatan kapasitas aparat maupun instansi yang nantinya menangani program yang akan dihasilkannya. Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik yang baik, pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat.

1. Substansi Naskah Akademik

Naskah akademik harus menelaah 3 (tiga) permasalahan substansi, yaitu: (1) menjawab pertanyaan mengapa diperlukan Perda baru, (2) lingkup materi kandungan dan komponen utama Perda, dan (3) proses yang akan digunakan untuk menyusun dan mengesahkan Perda. Banyak hal yang harus termaktub dalam naskah akademik, seperti yang akan diuraikan di bawah ini, namun ketiga hal tersebut di atas merupakan hal-hal yang paling mendasar.

Terdapat 10 (sepuluh) pertanyaan yang perlu dijawab dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan baru yang juga relevan dalam penyusunan naskah akademik untuk sebuah Perda, ke-10 (sepuluh) pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Apakah permasalahan yang dihadapi sudah didefinisikan secara benar?
2. Apakah langkah pemerintah dapat dijustifikasi?
3. Apakah peraturan perundangan baru merupakan langkah terbaik pemerintah?
4. Apakah ada dasar hukum untuk langkah tersebut?
5. Tingkat pemerintahan mana yang sesuai untuk langkah tersebut?
6. Apakah manfaat dari peraturan perundang-undangan lebih besar dari biayanya?
7. Apakah distribusi manfaat ke seluruh masyarakat transparan?
8. Apakah peraturan perundang-undangan tersebut jelas, konsisten, dapat diakses dan

dipahami oleh para pemakainya?
(9) Apakah seluruh kelompok kepentingan memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangannya?
(10) Bagaimana pentaatan terhadap peraturan perundangan akan dicapai?

Tujuh pertanyaan pertama dari sepuluh pertanyaan tersebut perlu dijawab sebelum rancangan Perda baru dirumuskan. Ketujuh pertanyaan tersebut perlu dijawab dalam Langkah 1 dan Langkah 2, dan perlu didokumentasikan dalam Langkah 3. Dua pertanyaan pertama erat kaitannya dengan Langkah 1 - identifikasi masalah. Pertanyaan 2 hingga 5 berhubungan dengan Langkah 2 - landasan yuridis atau *legal baseline*. Pertanyaan 6 dan 7 merupakan penjabaran dari pertanyaan 2, yaitu apakah langkah yang dipilih oleh pemerintah dapat dijustifikasi. Seluruh pertanyaan ini harus dianalisis, dijawab, dan didokumentasi dalam naskah akademik. Naskah akademik juga harus memuat rencana untuk menjawab tiga pertanyaan terakhir mengenai penulisan dan pelaksanaan Perda.

Bagaimana pertanyaan-pertanyaan tersebut dijawab dan bagaimana jawaban disajikan dalam naskah akademik, dapat bervariasi tergantung gaya (*style*) yang dikehendaki. Namun, naskah akademik paling tidak harus memuat bab-bab yang terkait dengan Perda yang diusulkan sebagai berikut:

- Latar belakang ilmiah.
- Kerangka hukum dan kelembagaan.
- Masalah yang diidentifikasi dan usulan pemecahannya (termasuk dan selain peraturan-perundangan yang diusulkan), serta analisis dari setiap usulan pemecahan masalah (termasuk analisis mengenai dampak Perda yang diusulkan atau analisis biaya-manfaat).
- Ruang lingkup dan struktur dari Perda yang diusulkan (dengan pertimbangan alternatif-alternatif untuk isu-isu substansi utama).
- Rencana penyusunan, pengesahan, dan pelaksanaan Perda yang diusulkan, dan
- Ringkasan, analisis, dan tanggapan terhadap masukan dan komentar masyarakat.

Oleh karena sampai hari ini belum ada petunjuk teknis tentang penyusunan naskah akademik peraturan daerah, maka bentuk dan isi naskah akademik paling tidak memuat gagasan pengaturan secara holistik dan futuristik dengan memuat berbagai macam aspek keilmuan dengan dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, dasar hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang dituangkan dalam bentuk pasal-pasal dengan menunjuk beberapa alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

2. Format Naskah Akademik

Meskipun secara khusus teknis penyusunan dan format naskah akademik untuk peraturan daerah belum ada namun secara umum format penyusunan naskah akademik terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Bagian Pertama berisi laporan hasil pengkajian dan penelitian tentang Rancangan Peraturan Daerah (lihat Boks 8).
2. Bagian Kedua berisi konsep awal rancangan Peraturan Daerah yang terdiri dari pasal-pasal yang diusulkan (lihat Boks 9).

BOKS 8

Format Bagian Pertama Naskah Akademik

I. Pendahuluan
   1. Latar Belakang
      a. Pokok Pikiran tentang konstatasi fakta-fakta yang merupakan alasan-alasan pentingnya materi hukum yang bersangkutan harus segera diatur
      b. Daftar Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dan yang dapat dijadikan dasar hukum bagi pengaturan materi hukum yang bersangkutan
   2. Tujuan dan kegunaan yang ingin dicapai
   3. Metode pendekatan
   4. Pengorganisasian
II. Ruang Lingkup Naskah Akademik
   1. Ketentuan Umum: memuat istilah-istilah/pengertian yang dipakai dalam naskah akademik, beserta arti dan maknanya masing-masing
   2. Materi: memuat konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang diatur, serta pemikiran-pemikiran normatif yang sarankan, sedapat mungkin dengan mengemukakan beberapa alternatif
III. Kesimpulan dan Saran
   1. Kesimpulan berisi:
      a. Rangkuman pokok isi naskah akademik
      b. Luas lingkup materi yang diatur dan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain
      c. Bentuk pengaturan yang dikaitkan dengan materi muatan
   2. Saran-saran berisi:
      a. Apakah semua materi diatur dalam satu bentuk peraturan daerah atau ada sebagian yang sebaliknya dituangkan dalam peraturan pelaksana atau peraturan lain
      b. Harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan alasan/sebabnya
IV. Lampiran/Daftar Pustaka

BOKS 9

Format Bagian Kedua Naskah Akademik

1. Konsideran: memuat pokok-pokok dan konstatasi fakta yang menunjuk pada perlunya pengaturan materi hukum yang bersangkutan
2. Dasar Hukum: memuat daftar peraturan perundang-undangan yang perlu diganti dan/atau yang berkaitan serta dapat dibedakan dijadikan dasar hukum bagi pengaturan materi hukum yang dibuat naskah akademiknya
3. Ketentuan Umum: memuat istilah-istilah/pengertian-pengertian yang dipakai dalam naskah akademik
4. Materi: memuat konsep tentang asas-asas dan materi hukum yang perlu diatur serta rumusan norma dan pasal-pasalnya yang disarankan bila mungkin dengan mengemukakan beberapa alternatif
5. Ketentuan Pidana: memuat pemikiran-pemikiran tentang perbuatan-perbuatan tercela yang dilarang dengan menyarankan sanksi pidananya (jika perlu)
6. Ketentuan Peralihan memuat:
   a. Ketentuan-ketentuan tentang penerapan peraturan daerah baru terhadap keadaan yang terdapat pada waktu peraturan daerah yang baru itu mulai berlaku
   b. Ketentuan-ketentuan tentang melaksanakan peraturan daerah baru secara bertahap
   c. Ketentuan-ketentuan tentang penyimpangan untuk sementara waktu dari peraturan daerah itu
   d. Ketentuan-ketentuan mengenai aturan khusus bagi keadaan atau hubungan yang sudah ada pada saat mulai berlakukanya peraturan daerah tersebut
   e. Ketentuan-ketentuan tentang upaya apa yang harus dilakukan untuk memasyarakatkan peraturan daerah yang baru
7. Penutup

3. Proses Penyusunan Naskah Akademik

Naskah akademik harus disusun secara cermat dan hati-hati. Pembentukan satu tim penyusun dan tim konsultasi atau pengarah harus dilakukan. Demikian pula kegiatan konsultasi publik secara terus menerus harus diselenggarakan untuk merevisi konsep (*draft*) naskah akademik. Ihwal pembentukan tim penyusun dan tim konsultasi/pengarah diuraikan lebih rinci sebagaimana paparan berikut. Boks 10 (*Checklist* Langkah 3) mendaftarkan langkah-langkah penulisan Naskah Akademik.

Langkah pertama dari suatu lembaga/instansi/badan yang ingin menyusun naskah akademik adalah membentuk satu tim penyusun. Tim ini hendaknya dibentuk dengan surat keputusan secara formal yang ditandatangani oleh pimpinan lembaga/instansi/badan tersebut. Surat keputusan oleh pejabat di bawahnya masih dimungkinkan, tetapi kekuatannya dalam hal melegitimasi dimulainya proses penyusunan peraturan daerah agak lemah.

Tim penyusun hendaknya terdiri atas kumpulan para pakar yang terkait dengan permasalahannya, termasuk para ilmuwan yang memiliki pengetahuan mendalam tentang isu-isu teknis, satu atau lebih pakar bidang sosial ekonomi, pakar hukum yang memiliki spesialisasi dalam substansi yang sedang ditangani serta terampil dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dan pakar-pakar lain sesuai kebutuhan. Pemilihan anggota tim harus menyeimbangkan dua faktor sebagai berikut:

- Keanggotaan tim penyusun hendaknya tidak terlalu sempit, yaitu: jangan hanya terdiri dari pakar hukum atau ilmuwan. Tim penyusun hendaknya merupakan kombinasi dari keterampilan dan kepentingan yang berbeda agar dapat memecahkan isu utama secara efektif.
- Keanggotaan tim penyusun hendaknya tidak terlalu besar karena dapat mengakibatkan proses penyusunan naskah akademik menjadi tidak efisien.

Tidak mudah untuk menentukan besar keanggotaan tim penyusun. Namun, secara umum, dapat dikatakan bahwa keanggotaan tim penyusun dapat berkisar antara 8 hingga 15 orang. Untuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah dan peraturan perundang-undangan yang sederhana, anggota timnya tentu bisa lebih kecil. Sebaliknya, untuk peraturan perundang-undangan yang kompleks, keanggotaan timnya hendaknya tidak lebih besar dari 15 orang. Tim penyusun hendaknya didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai, termasuk staf administrasi, staf pembantu lainnya, serta pendanaan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan mereka.

Tim penyusun hendaknya memiliki ruangan khusus untuk bekerja. Sebuah ruangan diperuntukkan khusus bagi keperluan tim ini, sebagai tempat para anggota tim menyimpan bahan-bahan, referensi, dan lain-lain. Setelah tim penyusun terbentuk dengan keputusan resmi, tugas pertamanya adalah menyusun dan menyepakati aturan-aturan prosedural untuk tim tersebut, misalnya: seberapa sering mengadakan pertemuan, siapa yang memimpin pertemuan, bagaimana membuat keputusan – dengan *voting* atau konsensus, apakah pertemuan-pertemuan bersifat terbuka atau tertutup, dan lain-lain.

Salah satu tugas pertama tim penyusun adalah mengidentifikasi para pemangku kepentingan dan pakar di luar lembaga/instansi/badan yang merupakan bagian esensial dalam proses penyusunan dan negosiasi. Tim penyusun harus mengidentifikasi pakar teknis dan pakar hukum yang dapat berfungsi sebagai kelompok penasehat atau berperan sebagai konsultan

untuk tim penyusun dalam memenuhi kebutuhan keahlian yang tidak dimiliki oleh tim penyusun.

BOKS 10

***Checklist* Langkah 3: Penulisan Naskah Akademik**

1. Bentuk tim penyusun secara resmi.
   a. Keanggotaan tidak terlalu besar
   b. Masukkan wakil-wakil pemangku kepentingan
   c. Penuhi kebutuhan wakil-wakil
   d. Identifikasi staf pendukung
   e. Formalkan dengan Surat Keputusan
2. Komitmen tim penyusun.
   a. Komitmen waktu memadai
   b. Ruangan – satu ruangan pertemuan
   c. Anggaran – jasa-jasa pendukung
3. Aturan prosedural tim penyusun
4. Identifikasi kelompok penasehat/ pengarah
   a. Identifikasi pakar
   b. Identifikasi pemangku kepentingan
   c. Tentukan cara komunikasi teratur
5. Susun jadwal penyelesaian pekerjaan
6. Mulai penyusunan (*drafting*)
   a. Identifikasi isu dan masalah
   b. Buat sistematika, tulis teks
   c. Perbaiki terus
   d. Buat notulensi setiap pertemuan
7. Selenggarakan pertemuan pemangku kepentingan dan konsultasi publik untuk membahas draft dan memperoleh masukan:
   a. Kirim salinan (*copy*) draft sebelum pertemuan dan
   b. Sediakan data pendukung sebelum pertemuan
8. Revisi dan finalisasi

Setelah tim penyusun dan para pemangku kepentingan menyepakati proses/prosedur komunikasi dan kerangka waktu, tim penyusun dapat segera memulai pekerjaannya. Tim penyusun hendaknya memulai dengan melakukan riset dan mengumpulkan bahan-bahan serta informasi untuk mendukung pekerjaannya. Hasil dari tahap ini akan dapat menjadi landasan untuk mengidentifikasi tema-tema utama yang akan ditelaah di dalam naskah akademik, termasuk identifikasi isu dan masalah, pemikiran-pemikiran untuk memecahkannya, dan parameter-parameter peraturan daerah yang baru.

Penulisan dapat dilakukan dalam tahapan-tahapan yang merupakan kombinasi antara kegiatan individual dan kolektif. Di satu pihak, individu harus bertanggung jawab atas penulisan bagian-bagian tertentu. Di pihak lain, masukan, telaah, dan *cross-references* (uji pendapat silang) dari anggota tim lainnya, mutlak diperlukan. Selain itu, satu orang di dalam tim tersebut bertugas untuk memeriksa keseluruhan format dan gaya penulisan, untuk memastikan bahwa dokumen tersebut ditulis dalam format dan gaya yang konsisten. Draft pertama hendaknya berupa dokumen yang sudah mencakup seluruh permasalahan, namun masih terdapat kesempatan terbuka bagi masukan publik.

Tim penyusun dapat pula menyelenggarakan pertemuan-pertemuan dengan kelompok-kelompok masyarakat dan pertemuan-pertemuan di lokasi tertentu yang banyak kelompok komunitas bisa mengikutinya. Bentuk dan cara konsultasi akan tergantung pada keadaan. Yang penting bahwa tim penyusun harus mencatat, menganalisis dan mendokumentasikan bagaimana mereka menanggapi seluruh komentar yang diterima dari seluruh pemangku kepentingan.

Draft yang direvisi kemudian dapat disiapkan untuk publikasi, dan tim penyusun dapat berkonsentrasi untuk mengerjakan peraturan perundang-undangannya itu sendiri.

D. Penyusunan Peraturan Daerah

Pekerjaan menyusun peraturan daerah seperti halnya, kodifikasi hukum, dan rancangan peraturan perundang-undangan memiliki spesifikasi tertentu. Himpunan peraturan perundang-undangan disusun berdasarkan derajat peraturan dan waktu penetapannya. Sedangkan kodifikasi hukum disusun secara sistematis menurut rumpun masalah dan dikelompokkan secara sistematis dalam Buku, Bab, Bagian, Paragraf, dan Pasal-Pasal.

Materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan secara sistematis ke dalam:
a. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bab-bab.
b. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bagian-bagian, dan bab-bab, atau
c. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam paragraf-paragraf, bagian-bagian, dan bab-bab.

Model penguraian substansi norma sangat spesifik, tidak sama dengan model penguraian substansi kalimat dalam penulisan karya ilmiah. Model penguraian norma adalah sebagai berikut:
a. Kalimat judul diurai ke dalam ayat-ayat, ditandai dengan pemberian angka arab yang dikurung dua di depan kalimat ayat.
b. Kalimat ayat diurai ke dalam kalimat rincian ayat, ditandai dengan pemberian angka arab atau huruf kecil tanpa tanda kurung di depan kalimat rincian kalimat ayat.

Hal penting yang perlu dipahami dalam teknik penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan antara lain model penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan, penguraian judul bab ke dalam pasal dan penguraian substansi norma dalam ayat di bawah pasal.

Proses pertama dalam melakukan perancangan peraturan perundang-undangan adalah dengan mengenali bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Untuk mengenali sebuah peraturan, perlu diperhatikan beberapa hal:
a. Peraturan yang merupakan perubahan.
b. Peraturan yang merupakan penggantian.
c. Peraturan yang merupakan peraturan baru.
d. Peraturan yang merupakan peraturan ratifikasi atau penetapan Perpu (biasanya RUU).

Secara umum untuk mengenali sebuah peraturan, terlebih dahulu dikaji lebih dalam apakah peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip utama suatu produk hukum jika nantinya disahkan menjadi undang-undang/Perda. Agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenal (*kenvorm*) maka untuk mengenalinya dapat dilihat materi muatan peraturan tersebut dengan meninjau kerangka strukturalnya. Kerangka struktural dapat dibagi atas 6 (enam) bagian besar:
a. Penamaan/judul.
b. Frase/klausul Permanen.
c. Pembukaan.
d. Batang Tubuh.

e. Penutup.
f. Lampiran/Penjelasan (bila ada).

a) Penamaan (Judul)

Penamaan suatu produk hukum seharusnya merupakan uraian singkat tentang isi dari peraturan tersebut. Penamaan tersebut didahului dengan menyebut jenis, nomor dan tahun pembentukan yang ditulis secara singkat yang mencerminkan isi produk hukum tersebut.

Bagian judul peraturan perundang-undangan berisi keterangan:
a. Jenis peraturan.
b. Teritorial/wilayah hukum/yurisdiksi (negara, daerah, desa dsb)
c. Nomor peraturan.
d. Tahun pembuatan.
e. Nama peraturan.

Kalimat Judul yang baik apabila kalimat judul peraturan disusun menurut tata bahasa baku, singkat tapi mampu menggambarkan seluruh isi yang menjadi substansi peraturan itu. Judul ditulis dengan kapital tanpa diakhiri dengan tanda baca.

Contoh :
- Jenis Peraturan umum:

PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA
NOMOR 9 TAHUN 2000

TENTANG

TERMINAL PENUMPANG

QANUN PROVINSI NANGGROE ACEH
DARUSSALAM
NOMOR 11 TAHUN 2002

TENTANG

PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM
BIDANG AQIDAH, IBADAH DAN SYI'AR
ISLAM

- Jenis Peraturan Perubahan:
  Pada penamaan peraturan yang merupakan perubahan ditambah dengan frase PERUBAHAN ATAS di depan judul peraturan yang diubah.

PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT
NOMOR 13 TAHUN 2003

TENTANG

PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT NOMOR 1 TAHUN 2000

TENTANG

TATA CARA PEMBENTUKAN
DAN
TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

- Bagi Peraturan yang telah diubah lebih dari sekali, diantara kata PERUBAHAN dan kata ATAS disisipkan bilangan tingkat yang menunjukkan tingkat perubahan tersebut tanpa merinci perubahan-perubahan sebelumnya.

PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT
NOMOR TAHUN

TENTANG

PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT NOMOR 1 TAHUN 2000

TENTANG

TATA CARA PEMBENTUKAN
DAN
TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

b) Frase/Klausul Permanen

Dewasa ini sering ditemukan improvisasi dalam praktek penyusunan peraturan perundang-undangan terutama pada bunyi frase landasan filosofi vertikal dan horisontal. Variasi terhadap bunyi frase ini dapat dibenarkan apabila didasarkan pada asas kelaziman dan/atau menyesuaikan dengan ketentuan normatif.

Contoh :

1. DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
   PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

2. ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA
   PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Landasan filosofi vertikal dalam frase berbunyi "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" yang digunakan di dalam undang-undang dan Perda pada umumnya adalah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Landasan filosofi vertikal dalam frase "ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA" yang digunakan di dalam undang-undang dan Qanun mengenai daerah otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam merupakan isyarat dalam Pembukaan UUD 1945. Berkaitan dengan kedua hal diatas, khususnya mengenai Perda, UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak mengatur dasar hukum untuk Perda. Namun hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 144 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi "**Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, Perda ini dinyatakan sah, dengan mencantumkan tanggal sahnya".**

c) Pembukaan

Pembukaan (*aanhef*) terdiri atas konsideran atau dasar pemikiran, dasar hukum pembentukannya dan judul.

Bagian yang paling krusial dalam perancangan *draft* peraturan perundang-undangan adalah bagian **konsideran Menimbang**. Pada bagian ini, perancang atau *legal drafter* diharuskan untuk menuangkan tulisan yang mendiskripsikan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan peraturan itu sendiri. Di dalamnya harus tergambar tiga landasan utama, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Ketiganya juga harus dituangkan secara sistematis dalam kalimat singkat oleh karena ruang tempat penulisan pokok pikiran tersebut sangat sempit.

Secara prinsip konsideran Menimbang ini merupakan dasar penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang dibuat, dengan demikian latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan ada di dalam konsideran Menimbang. Oleh karenanya ketiga landasan diatas baik filosofis, sosiologis maupun yuridis harus benar-benar dapat digambarkan oleh kalimat yang termaktub dalam konsideran Menimbang.

Mengingat ruang penulisan konsideran Menimbang sangat sempit maka perlu dihindari penulisan informasi yang sifatnya merupakan data sekunder seperti penulisan nomor dan tahun atau pasal dari peraturan perundang-undangan yang akan dirujuk, jika terjadi hal tersebut

maka konsideran tersebut kurang tepat karena hal itu tidak sesuai dengan pokok pikiran seperti yang dikemukakan diatas namun merupakan pengulangan yang tidak perlu, namun demikian dimungkinkan juga untuk menggunakan konsideran dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan jika konsideran yang dibuat merupakan konsideran dari perubahan peraturan perundang-undangan.

Bentuk lain yang sering ditemui dalam implementasi teknik *legal drafting* adalah penulisan kalimat konsideran Menimbang dalam beberapa huruf yang berisi beberapa kalimat dan pada tiap huruf atau kalimat di dalamnya berisi pokok pikiran filosofis, sosiologis, dan yuridis sekaligus.

Jadi, dalam penuangan pokok pikiran dalam kalimat konsideran harus disusun secara sistematis dengan mendahulukan penulisan kalimat yang mengandung landasan filosofis kemudian disusul landasan-landasan lainnya dan yang terakhir kalimat yang mengandung landasan yuridis. Landasan sosiologis maupun landasan yuridis boleh ditulis berkali-kali dalam beberapa kalimat asalkan tidak mendahului kalimat yang merupakan lanadasan filosofis serta pada bagian akhir tetap merupakan landasan yuridis, terutama konsideran Menimbang yang terdiri banyak huruf.

Penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan dapat dilakukan dalam 4 (empat) model yaitu:

1) Model satu kalimat:
   Penulisan pokok pikiran dalam konsideran model ini, tuntas dalam satu kalimat baik narasi landasan filosofis dan landasan sosiologis maupun landasan yuridisnya yang melatarbelakangi pembuatan peraturan yang bersangkutan.
2) Model dua kalimat:
   Penulisan pokok pikiran dalam konsideran model ini, tuntas dalam dua kalimat sehingga narasi landasan filosofis dan landasan sosiologis dinyatakan dalam kalimat konsideran butir a, sedangkan narasi landasan yuridisnya dinyatakan dalam kalimat konsideran dalam butir b.
3) Model tiga kalimat:
   Penulisan pokok pikiran dalam konsideran model ini, tuntas dalam tiga kalimat sehingga narasi landasan filosofis dinyatakan dalam kalimat konsideran butir a, landasan sosiologis dinyatakan dalam kalimat konsideran butir b, dan landasan yuridisnya dinyatakan dalam kalimat konsideran dalam butir c.
4) Model gabungan pokok pikiran pada butir-butir konsideran:
   Dalam hal, konsideran terdiri dari beberapa butir pokok pikiran, sedangkan ada keinginan dari *legal drafter* untuk mendeskripsikan keseluruhan landasan sebagai pokok pikiran (filosofis, sosiologis, dan yuridis) dalam tiap-tiap butir konsideran maka semua landasan itu dapat ditulis berulang-ulang dalam setiap butir konsideran. Meskipun demikian, esensi yang digambarkan dalam setiap landasan perundang-undangannya berbeda-beda dan pada butir konsideran terakhir hanya bermuatan landasan yuridis sebagai penutup.

d) Batang Tubuh :

Batang tubuh memuat rumusan-rumusan yang merupakan materi muatan Raperda tersebut.

d.1) Ketentuan Umum

Ketentuan umum pada dasarnya dapat dianggap seperti preambul (pembukaan), dalam arti bahwa ketentuan umum membentuk ruang lingkup dan arah dari Perda baru. Bagian-bagian

tertentu dapat menjelaskan visi, kebijakan, tujuan, dan ruang lingkup dari Perda baru, dan menguraikan apa yang diupayakan oleh Perda tersebut, bagaimana melakukannya, dan di wilayah mana aturan tersebut berlaku. Semua pertanyaan ini harus dijawab dalam ketentuan umum. Sebagai contoh, ruang lingkup rancangan Perda pengelolaan wilayah pesisir terpadu mencakup wilayah di mana? Sejauh mana ke arah darat dan sejauh mana ke arah laut? Pembuat keputusan harus mempertimbangkan ruang lingkup mana yang akan dipilih dan ruang lingkup pilihannya tersebut harus diuji dengan seluruh pemangku kepentingan.

d.2) Ketentuan Substansi

Ketentuan substansi hendaknya diarahkan pada dua pengguna utama dari setiap rancangan Perda, yaitu:

- Masyarakat yang diatur.
- Instansi pengatur (pelaksana).

Banyak peraturan perundang-undangan didesain untuk masyarakat yang diatur, yaitu mereka yang harus mentaati peraturan perundang-undangan tersebut. Namun saat ini semakin banyak peraturan perundang-undangan didesain untuk "mengatur si pengatur," dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan, bentuk-bentuk tindakan perilaku mencari rente *(rent seeking behavior)*, serta pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan yang lemah. Sesungguhnya, agar dapat berjalan secara efektif, sebuah peraturan perundang-undangan hendaknya mengatur kedua belah pihak dengan mempertimbangkan kondisi setempat.

Ketentuan-ketentuan substansi termasuk diantara bagian yang paling sulit untuk menulisnya. Ketentuan-ketentuan ini harus bersifat preskriptif untuk memandu arah perilaku di masa depan. Namun demikian, karena peraturan perundang-undangan tidak dapat memperkirakan setiap kegiatan yang akan terjadi di masa depan, penulisannya dapat dilakukan dengan agak umum dan luas. Apabila perumusannya terlalu luas/umum, maka ketentuan-ketentuan ini tidak memberi panduan yang cukup. Penulisannya hendaknya dilakukan dengan menyeimbangkan antara sifat terperinci dan umum, tergantung pada kerangka hukum yang sedang dikembangkannya. Undang-undang hendaknya lebih bersifat umum daripada peraturan pemerintah; peraturan daerah dapat lebih bersifat rinci daripada undang-undang. Hal ini merupakan alasan pentingnya menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan tentang kepastian hukum, fleksibilitas administrasi, validitas ilmiah, visibilitas sosial ekonomi, dan kejelasan bahasa.

d.3) Ketentuan Sanksi

Ketentuan sanksi tergantung pada Perda yang dibuat, sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004. Apabila Perda bersifat mengatur (*regulatory*) dengan ketentuan dan larangan, maka peraturan tersebut perlu memuat sanksi. Sanksi dapat berupa sanksi administratif dan sanksi sipil seperti denda, atau dapat pula berupa sanksi pidana. Dalam peraturan perundangan tersebut, ketentuan-ketentuan yang memiliki sanksi harus dinyatakan secara eksplisit, berikut jenis sanksinya. Ketentuan sanksi hendaknya didesain supaya konsisten dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Apabila denda sipil dan sanksi pidana tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang ada, maka pembela dan penuntut dapat bekerjasama untuk mencari peraturan perundang-undangan dan sanksi lain untuk pelanggaran yang sama. Hal demikian akan memperlemah penegakan hukum.

e) Penutup
Penutup merupakan bagian akhir yang biasanya terdiri atas rumusan perintah pengundangan, pengesahan, pengundangan, dan penandatanganan.

Ketentuan penutup harus benar-benar jelas dalam aplikasinya, berhubungan tentang bagaimana Perda baru terkait dengan struktur hukum yang ada. Ketentuan penutup sebaiknya digunakan hanya jika terpaksa. Pembuat Perda hendaknya mencurahkan upaya serius untuk menelaah kerangka hukum yang ada dan menentukan – sebelum pengesahan – peraturan perundang-undangan mana yang akan terpengaruh, langsung atau tidak langsung oleh Perda yang baru. Apabila naskah akademik disusun secara baik, maka sebagian besar analisis ini semestinya sudah dilakukan dan termuat di dalamnya.

Pembuat keputusan hendaknya menyatakan secara eksplisit dampak atau pengaruh Perda yang baru pada kerangka hukum dalam sejarah perundangan, misalnya tentang awal berlakunya Perda.

Proses penyusunan ketentuan penutup seharusnya tidak dilakukan secara terpisah dari proses pembuatan Perda yang lebih luas. Proses penulisan ketentuan penutup secara khusus harus dilakukan seiring dengan proses konsultasi publik. Interaksi dengan publik adalah suatu upaya yang lentur, dan hendaknya diintegrasikan ke dalam proses penulisan. Proses konsultasi dan penulisan harus bersifat interaktif, saling mengisi, dan mempengaruhi.

f) Lampiran/Penjelasan
Merupakan penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

f.1) Umum
Sebuah Perda dapat dilengkapi dengan penjelasan umum yang menguraikan secara memadai tentang dasar pemikiran mengenai alasan-alasan, ruang lingkup, sistematika penulisan, dan hal lain yang dianggap perlu dari Perda yang bersangkutan.

f.2) Pasal per Pasal
Selain penjelasan yang bersifat umum, untuk menambah kejelasan kandungan arti pasal dan ayat, maka perlu dibuat penjelasan pasal per pasal. Penjelasan pasal per pasal akan mengurangi kemungkinan terjadinya penafsiran yang salah dari pasal-pasal dan ayat-ayat dalam satu Perda.

E. Penyelenggaraan Konsultasi Publik

Interaksi dengan masyarakat merupakan upaya yang lentur, dan harus diintegrasikan ke dalam proses penulisan rancangan Perda. Proses konsultasi dan penulisan bersifat interaktif, saling mengisi dan mempengaruhi. Oleh karena pentingnya proses ini maka telah dibahas dalam bab khusus, di muka (lihat bab III).

F. Pembahasan di DPRD

Pembahasan di DPRD merupakan salah satu bentuk dari dilaksanakannya konsultasi publik. DPRD selaku wakil rakyat kembali akan melakukan seri konsultasi publik dengan membuka ruang diskusi dengan berbagai kepentingan yang terlibat, seperti asosiasi, perguruan tinggi dan masyarakat yang langsung terkena dampak dengan diberlakukannya peraturan ini.

Pembahasan di DPRD tidak dilakukan oleh DPRD semata, melainkan bekerja sama dengan kepala daerah, seperti apa yang diamanatkan dalam UU Nomor 10, Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

G. Mengesahkan Peraturan Daerah

Pengesahan adalah langkah terakhir dalam pembuatan Perda baru, sekaligus menjadi langkah pertama pelaksanaan perda tersebut. Salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan sebuah Perda baru adalah masa transisinya. Masa transisi ini terkait erat dengan tanggal mulai diberlakukannya Perda baru. Sebuah Perda baru tidak harus segera diberlakukan setelah disahkan. Sebaiknya ada tenggang waktu antara disahkannya sebuah Perda dengan tanggal mulai diberlakukannya. Hal ini dimaksudkan agar lembaga/instansi pemerintah terkait dan masyarakat dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai untuk pelaksanaan secara efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi pembentukan kesadaran masyarakat tentang ketentuan-ketentuan hukum yang baru, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum mengenai ketentuan-ketentuan spesifik dari Perda yang baru tersebut.

Apabila sebuah Perda diberlakukan bersamaan dengan tanggal pengesahannya, pelaksanaan awalnya dapat menjadi kacau dan sulit. Hal demikian dapat berakibat pada terciptanya masalah/kesulitan pelaksanaan selama bertahun-tahun sesudahnya. Selain itu, apabila satu Perda diberlakukan segera setelah disahkan, instansi pelaksana dan aparat penegak hukum seringkali tidak menegakkan Perda tersebut secara ketat, dan penegakan hukum secara ringan pada masa awal pemberlakuannya seperti ini seringkali berakibat pada sikap jangka panjang masyarakat yang memperlemah keseluruhan upaya penegakan hukum.

Bagaimanapun juga, pengesahan suatu Perda baru harus diikuti – bahkan sebaiknya didahului – dengan upaya penjangkauan dan penyadaran yang memadai untuk menginformasikan kepada masyarakat dan instansi-instansi terkait mengenai pengesahan peraturan perundang-undangan baru tersebut. Upaya sosialisasi ini harus ditunjang dengan penyediaan bahan-bahan penunjang yang menjelaskan tentang Perda tersebut, latar belakangnya, tujuannya, serta pelaksanaannya kepada seluruh pemangku kepentingan dan instansi terkait.

BAB V
RAGAM BAHASA

A. Umum

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, selain sistematika yang mudah dimengerti sebagaimana diatas, juga terkait dengan kejelasan penyampaian norma pengaturan merupakan aspek lain yang harus dipenuhi. Meskipun pada dasarnya penyusunan kalimat perundang-undangan dilakukan dengan menggunakan kaidah baku Bahasa Indonesia, namun daya ikat serta sifat memaksa peraturan perundang-undangan secara umum membuat proses perancangan harus dilakukan secara berhati-hati. Setiap patah kata dan rangkaian kalimat yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan harus disadari merupakan norma dan mengikat.

Kita harus sepakati bersama-sama bahwa bunyi peraturan tidak lain adalah bahasa yang diterapkan untuk kewajiban, perintah, larangan, suruhan, arahan, pedoman, dan pilihan-pilihan untuk keteraturan dan ketertiban bermasyarakat, berbangsa, bernegara, dan bahasa yang ada dalam peraturan tersebut harus mudah dilaksanakan atau dapat ditegakkan. Bahasa peraturan perundang-undangan meliputi dua hal, yakni format peraturan itu sendiri dan susunan kata-kata atau kalimat dalam Bahasa Indonesia yang mengandung norma.

Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan adalah termasuk Bahasa Indonesia yang tunduk kepada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya. Namun perlu disepakati bahwa bahasa perundang-undangan tersebut sesungguhnya mempunyai corak atau gaya yang khas yang bercirikan kejernihan pengertian, kelugasan, kebakuan, dan keserasian.

B. Menyusun Kalimat/Norma dalam Peraturan Perundang-undangan

Sama halnya dengan peraturan perundang-undangan yang lain, maka dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah ada beberapa hal yang harus diperhatikan, sebagai berikut:

1. Kejelasan Kalimat

Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004 menganjurkan penggunaan kaidah tata Bahasa Indonesia baku dengan kalimat dengan tegas, jelas, dan mudah dimengerti. Selanjutnya dalam undang-undang ini dianjurkan untuk menghindari penggunaan kata yang artinya kurang menentu atau konteksnya dalam kalimat kurang jelas.

BOKS 11

Beberapa Petunjuk Penyusunan Kalimat Perundang-undangan Yang Tertuang Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004

1. Gunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti
2. Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata meliputi
3. Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata "tidak meliputi"
4. Hindari pemberian arti kepada kata atau frase yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari
5. Hindari penggunaan:
   - beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu
   - satu istilah untuk beberapa pengertian
6. Pengacuan ke pasal atau ayat lain, sedapat mungkin dihindari penggunaan frase tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari
7. Digunakan berulang-ulang maka untuk menyederhanakan rumusan dalam peraturan perundang-undangan, kata atau frase sebaiknya didefinisikan dalam pasal yang memuat arti kata, istilah, pengertian atau digunakan singkatan atau akronim
8. Mencantumkan kembali definisi atau batasan pengertian yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan, rumusan definisi atau batasan pengertian yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
9. Menghindari perubahan nama suatu departemen, penyebutan menteri sebaiknya mengunakan penyebutan yang didasarkan pada tugas dan tanggung jawab di bidang yang bersangkutan
10. Penerapan kata atau frase bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika kata atau frase tersebut:
    - mempunyai konotasi yang cocok
    - lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia
    - mempunyai corak internasional
    - lebih mempermudah tercapainya kesepakatan, atau
    - lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia

Diolah dari: PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan) "Manual Legal Drafting untuk Perancang Perundang-undangan DPR, DPD, dan Pemerintah".

Dari petunjuk penyusunan diatas, prinsip-prinsip kejelasan kalimat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Prinsip 1: Subyek yang Diatur

Hal ini terkait dengan prinsip dasar bahwa suatu kalimat mampu secara konkret memerintah karena mempunyai daya ikat dan dijadikan norma dalam penyusunan peraturan. Maka dari itu, kalimat yang disusun harus dengan jelas menjabarkan **siapa** yang diatur dan **apa** tindakan yang harus dilakukan dan apa yang dilarang. Berdasarkan hal diatas maka untuk menentukan subyek sebagaimana prinsip 1 diperlukan komponen-komponen sebagai berikut:

- ***Kejelasan subyek***

untuk menentukan kejelasan subyek, terlebih dahulu harus ditentukan pelaku yang hendak dituju (diatur oleh sebuah peraturan). Idealnya sebuah norma yang mengatur harus mampu menggambarkan dan menjabarkan siapa subyek (pelaku) dan apa perintahnya. Perhatikan beberapa bentuk berikut ini:

1) Batasan kemampuan subyek:

> **Setiap anak harus memiliki Akta Kelahiran Sebelum berumur tiga tahun**

Rumusan diatas, kurang logis dari sisi subyek yang diatur karena subyek yang dituju tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan yang diperintahkan.

Perhatikan rumusan berikut:

> **Setiap orang tua harus mendaftarkan anaknya ke Dinas Catatan Sipil setempat untuk memperoleh akta kelahiran sebelum anak yang bersangkutan berumur tiga tahun**

2) Subyek bukan benda mati
Dengan kata lain subyek haruslah memiliki tindakan, sebagaimana diperintahkan oleh peraturan.

Perhatikan contoh dibawah ini:

> **Kendaran roda dua tidak boleh berada di sisi sebelah kanan**

Subyek kendaraan roda dua adalah benda mati yang tidak mampu melakukan tindakan. Permasalahannya peraturan memberikan perintah kepada benda mati.

Perhatikan contoh berikut:

> **Setiap pengendara roda dua dilarang menggunakan lajur kanan jalan**

3) Gunakan kalimat aktif
kalimat aktif digunakan sebagai cerminan dari perintah untuk melakukan suatu tindakan. Selain hal itu, subyek akan mudah dipahami dan ditentukan.

> **Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. (Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan)**

Ketentuan diatas, menjadi jelas, siapa yang diwajibkan, harus bagaimana dan kepada siapa dia menjalankan kewajiban tersebut dan apa syarat-syaratnya. Dengan ketentuan diatas maka akan mudah bagi perancang jika ingin mengatur ketentuan-ketentuan pidana atas tidak terpenuhinya kewajiban subyek hukum.

4) Apabila subyek adalah badan hukum, idealnya disebutkan secara detail pejabat atau penanggung jawab badan hukum yang bersangkutan sebagai subyek (pelaku).

Perhatikan contoh dibawah ini:

Penyelenggara sarana perkeretaapian wajib memberikan fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyandang cacat, wanita hamil, anak dibawah umur lima tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia (Pasal 131 UU Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian)

- ***Bagaimana menentukan tindakan yang dilakukan oleh subyek***

1) Norma harus ditujukan kepada subyek tidak sekedar hak dan kewajiban dalam hal ini gunakan kata wajib atau harus untuk perintah melakukan sesuatu.

LPSK wajib memberikan perlindungan sepenuhnya kepada Saksi dan/atau Korban, termasuk keluarganya, sejak ditandatanganinya pernyataan kesediaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 (Pasal 30, UU Nomor 13, Tahun 2006, tentang Perlindungan Saksi dan Korban)

2) Gunakan kata "dilarang" untuk perintah melarang sesuatu. Sebenarnya kata "dilarang" dimaksudkan untuk menganjurkan sebuah larangan sehingga secara jelas jika langsung digunakan kata "dilarang" dengan menunjuk subyek dan obyek larangan.

Perhatikan contoh dibawah ini:

3) Perhatikan penggunaan kata "dapat".

Setiap orang dilarang membujuk atau memaksa orang lain baik dengan cara perkataan, isyarat, tanda atau cara lain sehingga tertarik untuk melakukan pelacuran. (Pasal 3, Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8, Tahun 2005, tentang Pelarangan Pelacuran)

Kata "dapat" biasanya ditemui dalam kalimat perundang-undangan, kata "dapat" pada dasarnya menunjukkan pilihan yang kondisional, di mana pemilihan kondisi tersebut diserahkan kepada subyek yang diberi kuasa untuk melakukan pilihan tersebut. Kata "dapat" bisa memicu masalah, bila penggunaannya tidak tepat sehingga memicu alasan pejabat untuk tidak melakukan perbuatan yang dikehendaki oleh peraturan tersebut.

Perhatikan contoh berikut ini:

Menteri dapat mengajukan permintaan bantuan kepada negara asing untuk mencari atau mengidentifikasi orang yang diyakini berada di negara asing yang:
a. Diduga atau patut diduga mempunyai hubungan dengan suatu penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan di Indonesia atau,
b. Dapat memberikan pernyataan atau bantuan lain dalam suatu penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan. (Pasal 11, UU Nomor 1, Tahun 2006, tentang Timbal Balik Masalah Pidana)

b. Prinsip 2: Menentukan Tindakan Dalam Kondisi Tertentu

- ***Kondisi yang memperbolehkan***

Kondisi yang memungkinkan subyek (pelaku) melakukan suatu kasus. Jika terjadi kondisi seperti ini maka sebaiknya rumusannya menggambarkan secara langsung dan tegas dimana tugas dan wewenang itu dilaksakan.

Perhatikan contoh dibawah ini:

Untuk dapat diangkat menjadi anggota LPSK harus memenuhi syarat:
a. Warga negara Indonesia
b. Sehat jasmani dan rohani
c. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman pidananya paling singkat 5 (lima) tahun
d. Berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat proses pemilihan
e. Berpendidikan paling rendah S1 (strata satu)
f. Berpengalaman di bidang hukum dan hak asasi manusia paling singkat 10 (sepuluh) tahun
g. Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; dan
h. Memiliki nomor pokok wajib pajak
(Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 13, Tahun 2006, tentang Perlindungan Saksi dan Korban)

- ***Pembatasan***

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sering ditemukan keterbatasan-keterbatasan untuk menjelaskan sesuatu.

Perhatikan contoh dibawah ini:

Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c memuat indikator yang meliputi:
a. jumlah korban
b. kerugian harta benda
c. kerusakan prasarana dan sarana
d. cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan
e. dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan
(Pasal 7, UU Nomor 24, Tahun 2007, tentang Penanggulangan Bencana).

Kalimat yang digunakan dalam Ketentuan Pasal 7, UU Nomor 24, Tahun 2007, tentang Penanggulangan Bencana menggunakan kalimat-kalimat pembatasan. Dalam konteks Peraturan Daerah pembatasan-pembatasan ini harus lebih memperhatikan hal-hal yang dibatasi.

- ***Pengecualian***

Pengecualian ini adalah kondisi atau keadaan yang merinci ketika peraturan tidak berlaku. Perhatikan pengaturan yang terdapat dalam UU Nomor 10, Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. **Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali. Kata Kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat, contoh: Kecuali A dan B, setiap orang wajib memberikan kesaksian di depan sidang pengadilan**
2. **Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang sebuah kata jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan, contoh: yang dimaksud dengan anak buah kapal adalah mualim, juru mudi, pelaut, dan koki, kecuali koki magang.**

2. Pilihan Kata/Frasa

Sebuah peraturan perundang-undangan bisa diibaratkan sebagai sebuah bangunan yang terdiri dari berbagai elemen yang saling terkait, yang pada akhirnya membentuk sebuah bangunan hukum. Dalam kerangka pembentukan perundang-undangan itulah maka setiap pasal yang disusun harus selaras dan konsisten.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut setidaknya ada empat elemen perilaku yang mempunyai hubungan satu sama lain yang saling terkait dan juga dapat memperlihatkan hubungan logika tertentu, yakni:[23]

1) Perintah dan larangan saling mengecualikan atau keduanya terdapat pertentangan. Dalam logika, hubungan antara keduanya disebut kontraris yakni hubungan dua proposisi umum atau universal (dua-duanya berkenaan dengan kewajiban umum) yang berbeda dalam kualitasnya (yang satu berkenaan dengan melakukan sesuatu, yang lainnya berkenaan dengan tidak melakukan sesuatu).
2) Perintah mengimplikasikan izin. Jika orang mengemban kewajiban untuk melakukan sesuatu, maka orang tersebut juga mempunyai izin untuk melakukan hal itu. Sebaliknya, larangan mengimplikasikan pembebasan. Jika orang mempunyai kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu, maka orang tersebut juga mempunyai izin untuk tidak melakukan sesuatu itu. Jadi, terdapat implikasi secara respektif antara perintah dan izin serta antara larangan dan dispensasi, artinya jika perilaku tertentu diperintahkan, maka orang itu juga mempunyai izin untuk berperilaku demikian, dan jika perilaku tertentu dilarang, maka orang itu juga dibebaskan dari keharusan untuk berperilaku demikian. Dalam logika, hubungan yang demikian disebut sub-alternasi yakni terdapat antara proposisi universal dan proposisi partikular (hubungan ini berkenaan dengan di satu pihak suatu kewajiban umum dan di lain pihak suatu kebolehan khusus) yang kualitasnya sama (melakukan sesuatu dan tidak melakukan sesuatu).
3) Antara izin dan dispensasi (pembebasan) tidak saling menggigit karena orang dapat mempunyai izin untuk melakukan sesuatu dan pada saat yang sama ia dapat mempunyai izin untuk tidak melakukan hal itu. Jika perilaku tertentu diperbolehkan, maka terdapat kemungkinan pada waktu yang bersamaan ia juga dibebaskan dari keharusan untuk berperilaku demikian. Namun tidak mungkin terjadi bahwa perilaku tertentu tidak diperbolehkan dan orang juga tidak dibebaskan (dari keharusan) untuk berperilaku demikian. Hubungan ini dalam logika disebut hubungan sub-kontraris.
4) Antara perintah dan dispensasi, seperti juga larangan dan izin, tidak dapat berlaku bersama-sama. Bukankah orang tidak dapat mempunyai kewajiban untuk melakukan sesuatu, sedangkan ia juga diizinkan untuk tidak melakukan hal itu. Begitu juga orang tidak dapat mempunyai kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu, padahal pada saat yang sama ia juga diperbolehkan untuk melakukan hal itu. Jadi, secara respektif antara perintah dan dispensasi serta antara larangan dan izin terdapat perlawanan. Jika perilaku tertentu diperintahkan maka orang tidak dapat dibebaskan darinya, dan jika perilaku tertentu dilarang maka orang tidak dapat memiliki izin untuk melakukan hal itu. Namun dapat terjadi bahwa berkenaan dengan perilaku tertentu tidak terdapat perintah atau dispensasi, atau tidak terdapat larangan atau izin. Hubungan ini dalam logika disebut hubungan kontradiksi.

Disamping norma perilaku, terdapat kelompok besar norma yang menentukan sesuatu berkenaan dengan norma perilaku itu sendiri, yang disebut dengan meta norma. Ada 5 macam meta norma yakni :[24]

---

[23] Suhariyono, AR, "Bahasa, Norma, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan" Makalah

[24] Ibid

1) Norma Pengakuan (norma perilaku mana yang didalam masyarakat hukum tertentu harus dipatuhi, misalnya larangan undang-undang berlaku surut).
2) Norma Perubahan (norma yang menetapkan bagaimana suatu norma perilaku dapat diubah, misalnya undang-undang tentang perubahan).
3) Norma Kewenangan (norma yang menetapkan oleh siapa dan dengan melalui prosedur yang mana norma perilaku ditetapkan dan bagaimana norma perilaku harus diterapkan, misalnya tentang kekuasaan kehakiman).
4) Norma Definisi (batasan pengertian untuk membatasi lingkup makna).
5) Norma Penilaian (norma yang mengandung asas-asas hukum).

BAB VI
PENUTUP

Peran penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah (PERDA/QANUN/PERDASI/PERDASUS) tidaklah terpisah dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi bagian penting dari sistem hukum nasional.

Penataan sistem hukum nasional sebagaimana ditetapkan dalam GBHN 1999 diarahkan antara lain menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidakserasiannya dengan tuntutan reformasi melaui program legislasi. Sebagai bagian dari pembinaan sistem hukum nasional, pembinaan sektor peraturan perundang-undangan baik peraturan pusat maupun peraturan daerah merupakan kegiatan yang prioritas.[25]

Meskipun demikian dalam kaitan pembentukan peraturan daerah, UU Nomor 32, Tahun 2004, telah menggariskan bahwa pembentukan Perda dimaksudkan untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kebijakan daerah yang tertuang dalam Perda maupun Keputusan Kepala Daerah (Kepda) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Perda lainnya.

Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya, untuk itu dalam penyusunan Perda pemerintah pusat memberlakukan adanya pembinaan dan pengawasan. Pembinaan, dalam Penjelasan UU Nomor 32, Tahun 2004, ditegaskan adalah upaya yang dilakukan pemerintah (pusat) dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

Kewenangan penyusunan Perda harus pula disesuaikan dengan kondisi daerah, selain itu implementasi pelaksanaan tugas di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, perlu dilakukan dengan mensosialisasikan bentuk-bentuk larangan dan perintah serta sanksi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melalui tempelan di sekitar prasarana dan fasilitas layanan umum.[26]

---

[25] Dr Wahiduddin Adams, "Perbandingan Dan Hierarki Qanun, Perdasi, Perdasus Dan Perda Dalam Sistem Hukum Nasional" Makalah

[26] Supardan Modeong dan Zudan Arief Fakulloh, "Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris", hlm 98-99

Salah satu fungsi DPRD adalah mengembangkan kebijakan dan peraturan daerah yang berdasarkan situasi lokal dan merefleksikan kebutuhan dan perhatian peran konstituen yang selama ini ditinggalkan DPRD saat era "Orde Baru". Dahulu DPRD lebih berperan sebagai "*rubber-stamp*" (penerima) rancangan-rancangan Perda dari pihak eksekutif dengan kapasitas terbatas untuk menganalisa kebijakan tersebut. Anggota DPRD masih banyak tergantung kepada pihak eksekutif dalam menginisiasi kebijakan dan perancangan peraturan daerah.

Buku pegangan untuk DPRD ini ditujukan untuk lebih menguatkan kapasitas anggota DPRD dalam hal legislasi. Aspek yang tergambar dalam buku ini meliputi penjelasan hierarki perundang-undangan sehingga peraturan daerah yang dihasilkan tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya; prinsip-prinsip dasar peraturan daerah dari mulai proses, substansi dan penerapannya; partisipasi masyarakat, dan langkah-langkah dalam penyusunan Peraturan Daerah. *Legal Drafting* juga mencangkup inisiasi DPRD untuk mengajukan rancangan perda dan mekanisme dalam mendiskusikan rancangan dari pihak eksekutif. Hal-hal yang mana juga membahas naskah akademik, konsultasi publik, dan akhirnya pengesahan peraturan daerah tersebut.

LGSP

www.lgsp.or.id