

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni:

1. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang- undangan, dan
2. Asas-asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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, kejelasan rumusan, dan
6. keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa 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, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Asas kedayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa 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. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut:

1. Pengayoman;

2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhineka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan atau
10. keseimbangan , keserasian, dan keselarasan.

Asas pengayoman adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia seerta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-uundangan harus menceerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keeputusan.

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan

materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.

Asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain:

1. dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. dalam hukum perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Peraturan Perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi

legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Moh. Mahfud MD membedakan secara tajam karakter produk hukum antara produk hukum yang *responsive/populistik* dengan produk hukum *konserfatif/ortodoks/elitis*, bahwa:

Produk hukum *responsive/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

Materi muatan yang harus diatur dengan UUD meliputi:

1. hak asasi manusia,
2. hak dan kewajiban warga negara,
3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara,
4. wilayah negara dan pembagian daerah,
5. kewarganegaraan dan kependudukan,
6. keuangan negara

Materi yang diatur oleh UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD, dan berisi ketentuan yang diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan UUU. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan sebagaimana mestinya adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan Desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideology dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsive, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Untuk mengkuifikasi apakah suatu produk hukum responsive atau konserfatif, indicator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.

Produk hukum yang berkarakter responsive, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsive bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/ konserfatif/ elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsive biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang

berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya”

Menurut Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:¹²

1. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalny, undang-undang dalam arti formal (*wet in formelesin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daserhdan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka *hanya* dalam bentuk undang-undan ha itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perndang-undangan tingkat lebih bawah.

¹² Bagir Manan, 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta.

2. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: Peraturan Perundang-undangnya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
3. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai ciata hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: Peraturan Perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

B. Pembentukan Peraturan Daerah

Negara Republik Indonesia merupakan satu-satunya Negara yang berbentuk kepulauan yang di dalamnya terkandung aspek ideology, politik, ekonomi, social, budaya, pertahanan dan keamanan. Keseluruhan aspek itu harus disatukan secara intensif demi mencegah terjadinya disintegrasi daerah. Negara-negara yang berciri khas demokrasi konstitusional, undang-undang memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, hak-hak warga Negara lebih terlindungi.¹³

Oleh sebab itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan Peraturan

¹³ <http://riswantokemal.blogspot.com/2013/01/>

Daerah tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga mengatur serta membatasi ruang gerak pemerintah daerah agar tidak melakukan tindakan semena-mena kepada rakyat.

Berdasarkan hal di atas, maka diperlukan politik hukum yang baik pengertian politik hukum adalah arah kebijakan (*legal policy*) yang dibuat resmi oleh negara, mengenai hukum apakah yang akan diperlukan untuk mencapai tujuan Negara. Dalam arti sempit, hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh Negara harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan Negara.

Menurut tujuan teori hukum Timur, umumnya hanya menekankan pada tujuan hukum yaitu keadilan dan keharmonisan adalah kedamaian. Maka bangsa Indonesia seharusnya melakukan perubahan dalam menentukan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada kultur masyarakat. Dengan demikian, teori yang dijadikan pisau analisis dalam pembentukan politik peraturan daerah adalah teori sebagai berikut:¹⁴

1. Teori Politik Hukum

Politik berasal dari kata *Polis* dan *City* yang berarti kota dan masyarakat. Politik selalu berkorelasi dengan hukum sebagaimana disampaikan Meinzen dan Pradhan bahwa terdapat koeksistensi dan kointeraksi antara tata hukum, yang mengakibatkan ketidakpastian. Senada juga A. Latief Fariqun mengatakan politik hukum adalah kebijakan Negara di bidang hukum yang telah, sedang dan akan berlaku yang bersumber dari nilai-nilai dalam masyarakat untuk mencapai tujuan

¹⁴ *Ibid*

bersama dalam kehidupan Negara yang mencakup kebijakan terhadap hukum tidak tertulis, isi hukum, penerapan dan penegakan hukum.

Secara sosiologi, politik hukum dipengaruhi corak dan tingkat perkembangan masyarakat. Politik hukum pada masyarakat yang relative homogeny di bidang politik, ekonomi dan social budaya seharusnya berbeda dengan politik hukum pada masyarakat majemuk yang didalamnya terdapat politik hukum yang serba menyamakan sehingga menimbulkan masalah politik, ekonomi, maupun social.

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu Negara. Jika kita membicarakan Ilmu Perundang-undangan, maka membahas pula proses pembentukan membentuk peraturan Negara, dan sekaligus seluruh peraturan Negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut:¹⁵

1. Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*)

Satuan rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idea der waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*), dan cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

¹⁵ *Ibid*

2. Landasan Sosilogis (*sosiologische grondslag*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

3. Landasan Yuridis (*rechtsgrond*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua sebagai berikut:

- a. Landasan yuridis yang beraspek formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya, dan
 - b. Landasan yuridis yang beraspek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.
4. Landasan Politis, Ekologis, Medis, Ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

C. Rencana Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

1. Rencana Penyusunan Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dengan program legislasi nasional (prolegnas). Begitu juga dengan perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan program legislasi daerah (prolegda). Dari ketentuan ini jelas bahwa yang harus dibuatkan program legislasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan

hanya Undang-undang dan Peraturan Daerah. Ketetapan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Armen Yasir menyatakan bahwa, paling tidak ada 5 alasan mengapa diperlukan program legislasi nasional dan daerah, yaitu:¹⁶

- a. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- b. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baik untuk jangka panjang maupun untuk jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- c. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- d. Mempercepat proses pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.
- e. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Dalam Keputusan DPR-RI NO 01/DPR-RI/III/2004-2009 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 dinyatakan bahwa tujuan adanya Program Legislasi Nasional agar didapat pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, oleh karenanya Prolegnas diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan baik dan diperlukan untuk mendukung tugas umum

¹⁶ Armen Yasir, 2013. *Hukum Perundang-Undangan*. PKKPUU FH Unila, Bandar Lampung, hlm. 123.

pemerintah dan pembangun,serta untuk memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat.

Di bawah ini dapat digambarkan beberapa tujuan Prolegnas yang diharapkan dapat dicapai menurut persi keputusan DPR-RI,01/DPR-RI/III/2004-2009, adalah:¹⁷

- a. mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan system hokum nasional.
- b. membentuk peraturan perudang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembanguna lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hokum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrument pencegah/penyelesai sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi,terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat.
- d. menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan
- e. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan Keputusan DPR-RI,01/DPR-RI/III/2004-2009 juga telah menentukan arah kebijakan program legislasi nasional yang ditetapkan untuk mencapai hasil yang maksimal dalam penyelenggaraan Prolegnas, yaitu:¹⁸

- a. membentuk peraturan perundang-undangan dibidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksan amanat UUD 1945.
- b. menggantikan peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman.
- c. mempercepat proses penyelesaian rancangan undang-undang yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan undang-undang.
- d. membentuk peraturan perundang-undangan yangn baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia

¹⁷ *Ibid*, hlm. 124.

¹⁸ *Ibid*

- dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta kejahatan internasional.
- e. meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup.
 - f. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dengan masyarakat dan kemajuan zaman.
 - g. memberikan landasan yuridis bagi penegak hukum secara profesional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
 - h. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan disegala bidang yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bangsa dan Negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi dan keadilan.

Berdasarkan arah kebijakan prolegnas, maka DPR-RI menentukan skala prioritas rancangan undang-undang yang ditetapkan berdasarkan pertimbangan, yakni:¹⁹

- a. merupakan perintah dari UUD RI 1945;
- b. merupakan perintah Ketetapan MPR RI;
- c. yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain;
- d. mendorong percepatan reformasi;
- e. Yang merupakan warisan prolegnas 2000-2005 disesuaikan dengan kondisi saat ini;
- f. yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya;
- g. yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional;
- h. yang berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender;
- i. yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan;
- j. yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

a. Program Legislasi Nasional

Pasal 1 angka 9 UU.NO.12 tahun 2011 dinyatakan bahwa Program legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Berdasarkan ketentuan ini, dapat dikatakan bahwa prolegnas merupakan bagian dari manajemen

¹⁹ *Ibid*, hlm. 125

dan politik pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana,terpadu dan sistematis. Politik pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri berhubungan dengan penentuan substansi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan atau merupakan arah kebijakan mengenai pengaturan substansi hokum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu menengah, dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai prolegnas untuk jangka waktu 5 tahun, dan dapat dievaluasi setiap tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan prolegnas perioritas tahunan, sedangkan penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam Penyusunan Prolegnas,UU No.12 Tahun 2011 telah memberikan rambu-rambu bahwa penyusunan daftar rancangan undang-undang di dasarkan atas:

- 1) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) perintah Undang-Undang lainnya;

- 4) sistem perencanaan pembangunan nasional;
- 5) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 6) rencana pembangunan jangka menengah;
- 7) rencana kerja pemerintah dan rencana strategi DPR; dan
- 8) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang meliputi:

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan.
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- 3) Jangkauan dan arah pengaturan

Materi yang diatur harus telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Pasal 20 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa:

- (1) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

- (2) Penyusunan Program Legislasi Nasional dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat khusus menangani legislasi.
- (3) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan DPR sebagaimana di maksud ayat (2) di lakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- (4) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (5) Ketentuan mengenai cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat 2 dan ayat (3) diatur dengan peraturan DPR.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional dilingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas, Armen Yasir²⁰ menyatakan bahwa, tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah telah masih berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Tata cara Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan DPR setelah dikeluarkannya UU. No. 12 Tahun 2011, DPR RI telah mengeluarkan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional. Sedangkan

²⁰ *Ibid*, hlm. 128.

Pembentukan Produk Hukum Daerah telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

1) Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR

Dalam Peraturan DPR RI NO.1 tahun 2012 ditentukan bahwa prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah yang merupakan prolegnas jangka waktu 5 (lima) tahun untuk masa keanggotaan DPR. Prolegnas jangka menengah memuat; (a) gambaran umum hukum nasional, (b) arah dan kebijakan pembangunan hukum nasional dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan undang-undang.

Penyusunan Prolegnas Jangka Menengah dilaksanakan pada awal masa keanggotaan DPR yang dimulai penyampaian surat oleh Badan Legislasi DPR kepada Anggota, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diusulkan, dan Badan Legislasi melalui Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada Pimpinan DPD untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan dimasukkan dalam prolegnas paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah Badan Legislasi terbentuk.

Untuk mendapat masukan dari masyarakat, Badan Legislasi mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas Jangka Menengah kepada masyarakat dapat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada Pimpinan Badan Legislasi sebelum dilakukan pembahasan rancangan Prolegnas antara Badan Legislasi dengan Menteri. Rancangan Prolegnas Jangka Menengah dari Lingkungan DPR dibahas oleh Badan Legislasi dan hasilnya ditetapkan sebagai Prolegnas Jangka Menengah dari DPR yang akan dijadikan bahan koordinasi dengan Menteri.

Pembahasan Prolegnas Jangka Menengah dilakukan oleh Badan Legislasi dan Menteri melalui rapat kerja; rapat panitia kerja; dan dan/atau, rapat tim perumus.

Untuk menyusun Prolegnas Prioritas Tahunan Badan Legislasi menyampaikan surat kepada Anggota, Pimpinan Fraksi dan Pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diprioritaskan Tahunan paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas.

Badan Legislasi melalui Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada pimpinan DPD untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diprioritaskan dalam Prolegnas Prioritas Tahunan paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan rancangan undang-undang dari DPD akan diprioritaskan dalam Prolegnas disampaikan oleh pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPR meneruskannya kepada Badan Legislasi. Untuk mendapat masukan dari masyarakat, Badan Legislasi mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas Prioritas Tahunan Kepada masyarakat melalui media masa baik cetak maupun elektronik. Masukan dari masyarakat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada Pimpinan Badan Legislasi sebelum dilakukan pembahasan rancangan Prolegnas antara Badan Legislasi dengan Menteri. Rancangan Prolegnas dari lingkungan DPR dibahas oleh Badan Legislasi dan hasilnya ditetapkan sebagai Prolegnas Prioritas Tahunan dari DPR yang akan dijadikan bahan koordinasi dengan Menteri. Pembahasan Prolegnas Prioritas Tahunan dilakukan oleh Badan Legislasi dan Menteri melalui; rapat kerja; rapat panitia kerja; dan/atau rapat tim perumus. Hasil Penyusunan Prolegnas antara DPR

dan Pemerintah yang telah disepakati di atas dapat dimuat daftar kumulatif terbuka terdiri atas:

- a) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b) akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c) anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e) penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas mencakup:

- a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Prolegnas Jangka Menengah dapat dievaluasi yang dilakukan setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas Prioritas Tahunan. Evaluasi dilakukan dengan kajian terhadap; a. urgensi rancangan undang-undang; b. pelaksanaan program legislasi tahunan; c. arah pembangunan hukum yang ingin diwujudkan dari sisa waktu lima tahun prolegnas; dan d. perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Hasil dapat berimplikasi terhadap: a. perubahan judul rancangan undang-undang; b. dikeluarkan judul rancangan undang-undang dari daftar prolegnas;

c. ditambahkannya judul rancangan undang-undang; dan d. jumlah rancangan undang-undang dalam daftar Prolegnas. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dapat berupa perubahan Prolegnas Jangka Menengah.

2) Penyusunan Program Legislasi Nasional di Lingkungan Pemerintah

Tata cara penyusunan prolegnas di lingkungan Pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dikoordinasikan oleh Menteri di bidang hukum.

Menteri akan meminta kepada Menteri lain, dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, rencana pembentukan RUU di lingkungan instansi masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Setelah itu Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen akan menyampaikan rencana pembentukan rancangan undang-undang disertai pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain, yang merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Apabila Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Non Departemen tersebut telah menyusun naskah Akademis Rancangan Undang-Undang, maka Naskah Akademis wajib disertakan dalam penyampaian Rancangan Undang-Undang, maka Naskah Akademis wajib disertakan dalam penyampaian rancangan tersebut kepada Menteri. Selanjutnya Menteri akan melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU tersebut kepada Menteri yang lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menyusun

perencanaan pembentukan RUU tersebut dan pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya.

Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU tersebut diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD RI Tahun 1945, undang-undang lain yang telah ada serta segala peraturan pelaksanaannya dan kebijaksanaan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam RUU.²¹

Menteri akan melakukan koordinasi untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU tersebut melalui forum konsultasi. Dalam forum konsultasi dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi dibidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Apabila konsepsi RUU tersebut disertai dengan Naskah Akademik, maka naskah akademik tersebut dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.

Sebelum dikoordinasikan dengan DPR, konsepsi RUU yang telah memperoleh keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, oleh Menteri wajib dimintakan persetujuan lebih dahulu kepada Presiden sebagai Prolegnas yang disusun dilingkungan Pemerintah. Dalam hal Presiden memandang perlu untuk memberikan arahan atau mendapat kejelasan lebih lanjut atas konsepsi RUU tersebut, Presiden menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali RUU dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusunan perencanaan pembentukan RUU dan Pimpinan Instansi Pemerintah

²¹ *Ibid*, hlm. 130

terkait lainnya. Hasil Penyusunan Prolegnas dilingkungan Pemerintah oleh Menteri dikoordinasikan dengan DPR melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi prolegnas.

3) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara DPR dan Pemerintah

Hasil penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR dan Pemerintah dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui Badan Legislasi. Tata cara pembahasan bersama ini diatur oleh DPR. Menteri akan mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Undang-Undang yang akan dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Non Departemen sesuai dengan lingkup bidang tugas dan bidang tugas dan tanggung jawab nya dengan masalah yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya. Konsultasi tersebut dilaksanakan dalam rangka pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang termasuk kesiapan dalam pembentukannya.

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan perwakilan Rakyat dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut oleh Menteri dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada presiden sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diberitahukan secara tertulis, dan Presiden sekaligus menugaskan kepada Menteri untuk mengkoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam Pasal 25 Peraturan Presiden No.61 Tahun 2005, Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, akan dilaporkan pada rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan penetapan, sedangkan dalam Pasal 25 dan 26 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2012 ditentukan bahwa Prolegnas Jangka Menengah atau Prolegnas Prioritas Tahunan yang telah disepakati dalam Rapat Kerja Badan Legislasi dengan Menteri dilaporkan oleh Badan Legislasi dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan DPR. Prolegnas yang telah ditetapkan menjadi dasar pengajuan rancangan undang-undang dari DPR, Presiden, dan atau DPD.²²

b. Program Legislasi Daerah

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dilakukan dalam prolegda Provinsi dan Prolegda Kabupaten/Kota. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:²³

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan

²² *Ibid*, hlm. 131

²³ *Ibid*

- 4) Jangkauan dan arah pengaturan.

Lebih lanjut UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2012 tentang Prudok Hukum Daerah dinyatakan bahwa Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Penyusunan Prolegda berdasarkan atas:

- 1) perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- 2) rencana pembangunan daerah;
- 3) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- 4) aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan prolegda di lingkungan daerah didasarkan atas Perintah Kepala daerah kepada pimpinan SKPD menyusun prolegda di lingkungan pemerintah daerah, sedangkan di lingkungan DPRD dilaksanakan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) yang merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda. Penyusunan dan penetapan Prolegda di lingkungan dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota. Dalam Penyusunan Prolegda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, sepanjang dengan; a. kewenangan; b. metrei muatan; atau c. kebutuhan dalam pengaturan. Hasil penyusunan Prolegda diajukan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kepala daerah

menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintahan daerah kepada Balegda melalui pimpinan DPRD.

Penyusunan Prolegda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda. Hasil penyusunan Prolegda antara pemerintah daerah dan DPRD disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dengan keputusan DPRD. Dalam Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dan DPRD dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- 1) akibat putusan Mahkamah Agung;
- 2) APBD; pembatalan atau klarifikasi dari Menteri Dalam Negeri; dan
- 3) perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Prolegda ditetapkan.

Selain hal diatas untuk Prolegda kabupaten/kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

- 1) pembentuka, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya; dan/atau
- 2) pembentukan, pemekaran dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Rancangan Perda di luar Prolegda:

- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- 2) akibat kerjasama dengan pihak lain; dan
- 3) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas sesuatu Rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

2. Rencana Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Dalam UU. No 12 tahun 2011 ditegaskan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan Penyusunan PP memuat daftar judul dan pokok materimuatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Perencanaan dimaksud ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementria dapat mengajukan Rancangan Peraturan pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah yang dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah di atur dengan Peraturan Presiden. Sedangkan Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.²⁴

²⁴ *Ibid*, hlm. 133

3. Rencana Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan lainnya

Perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing yang perencanaannya ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.²⁵

4. Naskah Akademik

Pemakaian istilah Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 dengan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan bahwa:²⁶ Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik. Sebelum keluarnya

²⁵ *Ibid*, hlm. 134.

²⁶ www.legalitas.org, dikutip dalam Makalah Abdul Wahid, *Penyusunan Naskah Akademik*, diakses 6 Oktober 2013

Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional muncul berbagai istilah, yaitu:²⁷

1. Naskah Rancangan Undang-undang
2. Naskah Ilmiah Rancangan Undang-undang
3. Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-undangan
4. Naskah Akademis Rancangan Undang-undang
5. *Academic Draft* Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Definisi lainnya dari sebuah naskah akademik, dikemukakan oleh Jazim Hamidi bahwa naskah akademik ialah naskah atau uraian yang berisi penjelasan tentang:²⁸

1. Perlunya sebuah peraturan harus dibuat
2. Tujuan dan kegunaan dari peraturan yang akan dibuat
3. Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut
4. Aspek-aspek teknis penyusunan

Menurut Harry Alexander dalam bukunya *Panduan Perancangan Perda di Indonesia*, memberikan definisi tentang Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu.²⁹

Pasal 1 angka 7 Perpres Nomor 68 Tahun 2005, menyatakan Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin

²⁷ *Ibid*

²⁸ www.legalitas.org, dikutip dalam Makalah Eko Rial Nugroho, *Urgensi Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, diakses tanggal 6 Oktober 2013.

²⁹ *Ibid*

diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan suatu Rancangan Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak menyatakan secara eksplisit tentang Naskah Akademik, tetapi secara implisit pada Pasal 53, menentukan : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah. Naskah Akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur.

Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam Peraturan Perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan Peraturan Perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur di tengah-tengah masyarakat, misalnya etika, adat, agama dan lain-lain.³⁰

Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum yang mengatur permasalahan (obyek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu Peraturan Perundang-undangan agar tidak

³⁰ Pasal 53 tersebut secara tidak langsung telah melibatkan pihak lain dalam penyusunan rancangan undang-undang dan peraturan daerah, yaitu masyarakat. Hal ini sering disebut dengan partisipasi masyarakat. Wujud konkrit partisipasi masyarakat ini tampak dalam penyusunan Naskah Akademik.

terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya.³¹

Dasar politis, menurut Sony Lubis, sebagaimana dikutip oleh Aan Eko Widiarto dalam makalahnya "Penyusunan Naskah Akademik", mengatakan bahwa dasar politik merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.³²

Secara dasar sosiologis, naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya Peraturan Perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya Peraturan Perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat, merupakan cerminan Peraturan Perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial yang kuat.³³

Tidak jauh berbeda dengan hal di atas, Hikmahanto Juwana mengemukakan, secara substansi, Naskah Akademik memuat beberapa bagian penting, yaitu:³⁴

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

³³ *Ibid*

³⁴ Hikmahanto Juwana, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan HAM, hlm.3-4

1. Tujuan dibuatnya rancangan undang-undang

Tujuan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan dapat beraneka ragam. Hal ini terkait erat dengan politik hukum, karena tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penjabaran dari politik hukum.

2. Pembahasan tentang apa yang akan diatur

Bagian ini harus dapat diuraikan secara tepat dan tajam apa yang akan menjadi muatan materi dalam UU. Untuk pengisian bagian ini, penyusun Naskah Akademik harus berkonsultasi secara intens dengan pihak-pihak yang sangat tahu tentang apa yang akan diatur.

3. Faktor berjalannya undang-undang

Dalam praktiknya sering undang-undang tidak dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Kondisi ini terjadi karena tidak diikuti dengan kajian yang mendalam dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat dalam arti sesungguhnya. Dengan demikian, seyognya Naskah Akademik juga memuat kajian tentang dukungan infrastruktur dalam hal suatu undang-undang diberlakukan nantinya.

4. Rujukan (*Reference*)

Dalam Naskah Akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan RUU yang akan dibuat. Hal ini bertujuan untuk menghindari tumpang tindihnya aturan baik secara horizontal maupun vertikal, serta untuk harmonisasi dan sinkronisasi berbagai undang-undang yang sudah ada dalam proses pembentukan undang-undang.

a. Kedudukan dan Fungsi Naskah Akademik

Di Indonesia terdapat persepsi yang salah atas Naskah Akademik. *Pertama*, Naskah Akademik dipersepsikan untuk melegitimasi Rancangan Undang-Undang atau Raperda tertentu. Disini Naskah Akademik akan dibuat setelah Rancangan Undang-Undang atau Raperda disiapkan, artinya Naskah Akademik disusun dan dibuat sesuai dengan “pesanan”. Ironisnya, banyak pejabat pemerintah pengambil kebijakan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan mengesampingkan hasil naskah akademis. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan sering dilakukan dengan tidak berdasarkan kebutuhan, tetapi merujuk aturan yang sudah ada dan kepentingan penguasa.

Kesalahan persepsi kedua adalah Naskah Akademik dibuat untuk menghabiskan anggaran yang telah dialokasikan. Tidak heran bila ada yang mencemooh penyusunan Naskah Akademik sebagai suatu proyek kegiatan. Bahkan Naskah Akademik dibuat sekedar untuk memenuhi syarat formal. Kesalahan persepsi ini semakin diperkuat dengan sifat fakultatif atau ketidakharusan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akibatnya, Naskah Akademik yang dibuat asal-asalan saja, tidak berkualitas dan tidak dengan riset hukum yang mendalam. Naskah Akademik cenderung diabaikan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan. Padahal, tanpa kita sadari, justru Naskah Akademik yang memiliki fungsi dan peranan utama dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Harry Alexander,³⁵ mengatakan bahwa kedudukan naskah akademik merupakan :

- 1) Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup, dan materi muatan suatu peraturan daerah.
- 2) Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda/Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya kepada Kepala Daerah.
- 3) Bahan dasar bagi penyusunan Raperda /Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya

Sedangkan menurut Sony Maulana S yang dengan menggunakan istilah Rancangan Akademik mengemukakan, terdapat 3 (tiga) fungsi dari Rancangan Akademik, yaitu :

- 1) Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan Rancangan Peraturan Daerah.
- 2) Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis
- 3) Menjamin bahwa rancangan Peraturan Daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Pada dasarnya, naskah akademik bukan merupakan keharusan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi sebuah naskah akademik sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan naskah akademik. Urgensi dari sebuah naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah naskah akademik antara lain:³⁶

- 1) Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan Peraturan Perundang-undangan bahkan

³⁵ Mengutip pendapat Harry Alexander dari seperti yang dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia dkk, dalam bukunya Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, terbitan Kreasi Total media Yogyakarta, hlm. 31

³⁶ *Ibid*

inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari masyarakat.

- 2) Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah Peraturan Perundang-undangan dan apakah Peraturan Perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.
- 3) Naskah akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan). Kajian filosofis akan menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam Peraturan Perundang-undangan. Untuk kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu Peraturan Perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat.) Kajian politis pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan dari pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan masing-masing pihak, oleh karena itu naskah akademik berperan menjadi sarana memadukan kekuatan-kekuatan para pihak tersebut, sehingga diharapkan perpaduan tersebut menjadi sebuah kebijaksanaan politik yang kelak menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan
- 4) Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya.
- 5) Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik.
- 6) Saat ini kecenderungan pandangan masyarakat yang menempatkan perundang-undangan sebagai suatu produk yang berpihak pada kepentingan pemerintah (politik) semata sehingga dalam implementasinya masyarakat

tidak terlalu merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, Naskah Akademik diharapkan bisa digunakan sebagai instrumen penyaring, menjembatani dan upaya meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pihak pembentuk Peraturan Perundang-undangan, di mana Naskah Akademik yang proses pembuatannya dengan cara meneliti, menampung dan mengakomodasi secara ilmiah kebutuhan, serta harapan masyarakat, maka masyarakat merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut.

Ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Kata “dapat” berarti tidak keharusan, ternyata jika kita perhatikan Pasal 4 yang menyatakan bahwa konsepsi dan materi pengaturan yang disusun harus selaras dengan falsafah Negara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur. Maka konsepsi yang dituangkan dalam Naskah Akademik sangat berperan membantu pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan, adanya ketentuan mengenai hierarki yang merupakan penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Naskah Akademik yang didalamnya dimuat inventarisasi berbagai Peraturan Perundang-undangan yang terkait sangat membantu pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Terlebih lagi dalam penyusunan peraturan daerah yang merupakan jenis peraturan Peraturan Perundang-undangan yang hierarkinya paling bawah. Ketentuan bahwa peraturan daerah berfungsi menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang

lebih tinggi, berarti dalam pembentukan perda harus mengetahui Peraturan Perundang-undangan di atasnya baik UUD 1945, UU, Perpu, PP, Perpres, serta Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan perda yang akan disusun. Naskah akademik memiliki fungsi yang penting dalam hal ini. Tidak sedikit peraturan daerah yang telah dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Naskah Akademik suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda merupakan potret yang memberikan gambaran atau penjelasan tentang berbagai hal yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibentuk, maka melalui Naskah Akademik dapat ditentukan apakah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk akan melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat.

Melembagakan atau memformalkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat adalah pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui proses *bottom up*. Proses seperti inilah yang diharapkan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator. Memformalkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, tidak memerlukan penegakan hukum secara ketat, karena mayoritas masyarakat telah menganut nilai-nilai yang tertuang dalam Peraturan Perundang-undangan. Penegakan hukum yang tegas lebih ditujukan untuk minoritas masyarakat (yang terkena dampak langsung), sehingga mereka mau bertindak sesuai dengan apa yang dianut oleh mayoritas masyarakat.

Proses *Bottom up* dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat diwujudkan dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik memiliki arti penting

untuk menjabarkan nilai-nilai masyarakat dari hasil kajian dan penelitian yang dilakukan oleh penyusun Naskah Akademik. Kecenderungan selama ini yang hanya menganggap Naskah Akademik sebagai syarat formal dan dikesampingkan begitu saja oleh pemrakarsa, maka wajar saja hal itu terjadi, karena proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dianut bersifat *Top Down*. Penguasa yang menentukan, masyarakat sebagai alat pelaksana. Sistem *Top Down*, akan berdampak terhadap penegakan hukum yang secara tegas dan ketat.

Menurut Hikmahanto Juwana, ada beberapa alasan berkaitan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan, ketika proses penyusunan dan perencanaan tidak dilakukan dengan kajian mendalam, yakni:³⁷

- 1) Ini terjadi terhadap pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pesanan elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Disini peraturan perundangan-undangan dianggap sebagai komoditas, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan yang sebanding dengan negara industri. Sementara itu negara asing atau lembaga keuangan Internasional dapat menjadikan syarat Peraturan Perundang-undangan tertentu untuk memberikan pinjaman atau hibah luar negeri.
- 2) Peraturan Perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan Peraturan Perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukanlah hal penting. Bahkan Peraturan Perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung Peraturan Perundang-undangan negara lain yang notabene infrastruktur hukum yang jauh berbeda dari Indonesia.

³⁷ Pendapat Hikmahanto Juwana yang dikutip dalam Disertasi Yuliandri, 2007, “*Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*”, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, Hlm.172

b. Sistematika Naskah Akademik

Sistematika Naskah Akademik berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

JUDUL NASKAH AKADEMIK (JUDUL PERDA YANG AKAN DIKAJI)

Bab I Pendahuluan

1. Latar Belakang
2. Identifikasi Masalah
3. Maksud dan Tujuan
4. Metode Penelitian

Bab II Asas-asas sebagai Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis

Bab III Model Pengaturan, Materi Muatan, dan Keterkaitannya dengan Hukum Positif

Bab ini memuat hal-hal berikut:

1. Analisis terhadap identifikasi masalah berdasarkan teori, asas-asas, dan hukum-positif-terkait untuk menetapkan model pengaturan dan materi muatan.
2. Analisis disajikan dalam bentuk uraian secara sistematis dan dapat dikuatkan dengan data kuantitatif.
3. Keterkaitan dengan hukum positif sebagai langkah harmonisasi dan sinkronisasi.

Bab IV Penutup

Bab ini Berisi hal-hal berikut:

1. Jawaban terhadap identifikasi masalah yang telah ditetapkan yang menjadi pertimbangan penyusunan materi muatan dan rekomendasi perihal pentingnya regulasi ini dibuat.

Lampiran Draf Rancangan Perda.

Selanjutnya dalam proses penyusunan rancangan Perda memerlukan beberapa langkah berikut. *Pertama*, sebuah tim kerja dibentuk untuk menyusun rancangan

Perda. Tim ini dipilih dari para pejabat Pemda dan kalangan akademisi, LSM dan tokoh-tokoh masyarakat. Kelompok-kelompok pihak yang berkepentingan, kelompok konsultan, atau kelompok penasihat, semuanya dapat memberikan komentar dan saran kepada tim kerja tersebut. Kelompok-kelompok ini bekerja berdasarkan laporan penelitian untuk membuat pokok-pokok dan kerangka kerja dasar dari Rancangan Perda tersebut. Kemudian, pokok-pokok isi rancangan Perda akan dijabarkan lebih lanjut melalui serangkaian diskusi perumusan rancangan yang dilakukan oleh tim kerja menjadi Draft Raperda.

Rumusan Draft Raperda yang dibentuk harus didasarkan pada asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik formil dan materiil. Asas pembentukan peraturan perundangan formil meliputi:

- 1) kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan.
- 4) dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 6) kejelasan rumusan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Asas pembentukan peraturan perundangan materiil meliputi:

- 1) asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- 2) asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- 4) asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- 5) asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- 6) asas Bhinneka Tunggal Ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 7) asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8) asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- 9) asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- 10) asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- 11) Asas-asas lain yang sesuai dengan substansi Perda yang akan dibentuk.

Selain asas formil dan asas materiil di atas, pembentukan Perda juga harus mempertimbangkan potensi keunggulan daerah, sehingga daerah dapat mengoptimalkan daya saingnya dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerah. Dalam hal ini harus diakomodir juga kearifan lokal (*local*

awareness), sehingga Perda yang dibentuk bisa memenuhi kebutuhan masyarakat, bukan hanya berorientasi *top-down*, tapi juga *bottom-up*.