



Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat Dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview

M. Taufiqurahman*

Submitted: 10-07-2018, Reviewed: 10-07-2019 Accepted: 16-11-2019

DOI: <http://doi.org/10.22216/soumlaw.v2i2.4341>

Abstrak: Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai salah satu instansi vertikal di daerah sangat penting dalam proses penyusunan Perda, mengingat Kantor Wilayah Hukum dan HAM memiliki tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berkompeten dibidangnya, bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Rancangan Perda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara Perda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir. Pengkajian atas rancangan perda melalui proses harmonisasi peraturan perundang-undangan dan pengawasan *executive preview*. Penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif analitis*. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif* yang didukung pendekatan *yuridis empiris*. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa: Pertama Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat dalam pengawasan produk hukum daerah melalui Executive Preview bisa dilihat dalam: Evaluasi Rancangan Perda tentang Penataan Desa; Evaluasi Rancangan Perda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah Dalam Undang-Undang Pemda; Evaluasi Rancangan Perda; Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota; dan Klarifikasi Peraturan Daerah.

Kata Kunci: Peran, Perancang, Kemenkumham, *Executive Preview*.

Abstrak: Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai salah satu instansi vertikal di daerah sangat penting dalam proses penyusunan Perda, mengingat Kantor Wilayah Hukum dan HAM memiliki tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berkompeten dibidangnya, bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Rancangan Perda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara Perda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir. Pengkajian atas rancangan perda melalui proses harmonisasi peraturan perundang-undangan dan pengawasan *executive preview*. Penelitian ini merupakan

* Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Perwakilan Sumatera Barat, mtaufiqrahman24@gmail.com, S.H (Universitas Andalas), M.H (Universitas Ekasakti).



penelitian *deskriptif analitis*. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif* yang didukung pendekatan *yuridis empiris*. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa: Pertama Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat dalam pengawasan produk hukum daerah melalui Executive Preview bisa dilihat dalam: Evaluasi Rancangan Perda tentang Penataan Desa; Evaluasi Rancangan Perda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah Dalam Undang-Undang Pemda; Evaluasi Rancangan Perda; Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota; dan Klarifikasi Peraturan Daerah.

Kata Kunci: Peran, Perancang, Kemenkumham, *Executive Preview*.

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan yang ditetapkan oleh pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi kepentingan umum, dan/atau kesusilaan (Sihombing 2010). Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda) berbunyi: (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c) terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e) diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Penyerahan sebagian besar kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Daerah telah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional untuk menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Kaitannya atas hal tersebut, peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan lainnya (Muntoha 2008). Seperti layaknya peraturan perundang-undangan yang lain, pembentukan Perda tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian (Kamis 2004). Sebenarnya hal ini berkenaan dengan kontrol terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, melalui apa yang biasa disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Ada tiga bentuk pengawasan atau pengendalian (norma hukum) dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: Pertama, kontrol yuridis, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materil (*judicial review*), Kedua, kontrol administratif, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan



perundang-undangan oleh eksekutif atau lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "bestuur" dibidang eksekutif, dan Ketiga, kontrol politik, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh lembaga politik misalnya parlemen (Azhari 2005).

Lebih lanjut ikhwal kewenangan pembatalan Perda dan Perkada yang dimiliki Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat kita lihat dalam penjelasan umum Undang-Undang Pemda yakni Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan (Assihiddiqie 2005). Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden (Huda 2009). Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah (Soebechi 2016).

Dampak dari pelaksanaan kewenangan Menteri Dalam Negeri tersebut adalah dengan adanya pembatalan Perda, jumlah Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) secara nasional sejak 2002 hingga 2009 sudah 1878 Perda yang dibatalkan. Rinciannya, Perda yang dibatalkan terdiri atas 94 Perda Provinsi, 1334 Perda Kabupaten dan 416 Perda Kota. Sedangkan jumlah Perda yang dihentikan pemberlakuannya dengan surat klarifikasi Menteri Dalam Negeri dari Januari sampai dengan Oktober 2010 sebanyak 329 Perda. Kemudian ada 2.678 Perda yang masih dalam proses pembatalan. Adapun jumlah Perda yang dievaluasi sejak 2001 hingga 2010 mencapai 9048 Perda. Dari jumlah itu, Kementerian Keuangan sudah merekomendasikan pembatalan atas 4885 Perda. Perda bermasalah tersebut menjadi salah satu faktor pembentuk iklim tidak kondusif. Hampir setiap hari disuarakan keluhan tentang iklim tidak kondusif sebagai penyebab stagnasi sektor riil dan rendahnya pertumbuhan investasi (Kemenkumham 2018). Sedangkan pada tahun 2016 di era Pemerintah Joko Widodo dibawah Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo telah membatalkan peraturan daerah sebanyak 3.143, di antaranya ada 1765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/putusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/revisi oleh Menteri Dalam Negeri, dan 1267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Gubernur (Setkab 2018).

Kewenangan pembatalan Perda dan Perkada yang dimiliki oleh pemerintah pusat, ternyata dirasa merugikan hak konstitusional Pemerintah Daerah. Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), bersama 45 (empat puluh lima) pemerintah daerah kabupaten/ kota dan Ibnu Jandi, mengajukan permohonan uji materil tertanggal 23 Oktober 2015 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Oktober 2015. Permohonan uji materil di atas telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal 05 (lima), bulan April, tahun 2017. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 secara *final and binding* meniadakan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam



membatalkan Perda kabupaten/ kota yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi dan/ atau kepentingan umum.

Kemudian Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam uji materil Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Pemda yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal empat belas, bulan Juni, tahun dua ribu tujuh belas melengkapi peniadaan kewenangan pembatalan Perda provinsi oleh Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri. Realita Perda bermasalah tersebut, menjadikan mekanisme pengawasan Perda dan Perkada yang konstitusional mutlak diperlukan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 mengkehendaki model pengawasan Perda dan Perkada dengan mekanisme eksekutif preview yang artinya pengawasan dilakukan ketika statusnya masih sebagai rancangan sebagaimana terdapat dalam pertimbangan "...melalui kewenangan untuk melakukan "*executive abstract preview*". Sejalan dengan hal tersebut, Proses register perda dan evaluasi untuk empat jenis perda tersebut harus dijadikan peluang bagi Pemerintah untuk mengawasi kualitas perda. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan penataan ulang pelaksanaan pengawasan preventif ini (Sholikin 2017).

Bentuk pengawasan Perda dan Perkada melalui mekanisme eksekutif preview dapat dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan sampai dengan tahapan pengundangan. Pengawasan eksekutif preview terhadap produk hukum daerah ini dapat dilakukan melalui proses harmonisasi dan sinkronisasi serta evaluasi terhadap rancangan peraturan-perundang-undangan di daerah. Selanjutnya, ada tiga alasan mengapa perlu melakukan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yakni: Pertama, Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional. Sebagai suatu sub sistem dari sistem yang lebih besar, peraturan perundang-undangan harus ada saling keterkaitan dan saling ketergantungan serta merupakan satu kebulatan yang utuh dengan sub sistem yang lain. Alasan Kedua, adalah Peraturan Daerah dapat diuji baik oleh Mahkamah Agung (*judicial review*), maupun oleh Pemerintah (*executif preview*) dalam hal ini Menteri Dalam Negeri. Berhubung dengan itu, pengharmonisasian Peraturan Daerah sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif mencegah terjadinya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dan mencegah diajukannya permohonan pengujian kepada Mahkamah Agung. Dan alasan yang Ketiga, adalah untuk menjamin proses pembentukan Peraturan Daerah dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum (Sadewo 2016).

Kementerian Hukum dan HAM merupakan salah satu kementerian yang dibentuk guna membantu tugas-tugas Presiden (*eksekutif*) di dalam permasalahan-permasalahan yang menyangkut pelaksanaan tugas pemerintah di bidang hukum, dan juga menyangkut substansi dan sistem hukum serta perkembangannya. Perlu diketahui bahwa tugas-tugas Pemerintahan di bidang hukum mencakup peran yang sangat strategis untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak



bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia (Syahuri 2011). Kantor Wilayah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam kaitannya dengan pembinaan di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut, Kantor Wilayah melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah.

Selain itu berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Pengharmonisasian adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.

Peranan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai salah satu instansi vertikal di daerah sangat penting dalam proses penyusunan Perda, mengingat Kantor Wilayah Hukum dan HAM memiliki tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berkompeten dibidangnya, bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Rancangan Perda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara Perda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir (Manusia 2014). Untuk mengatasi permasalahan atas produk-produk hukum di daerah yang bermasalah dan “mandul” (tidak berfungsi sebagai mana mestinya) maka sebagai upaya preventif maka perlu dilakukan suatu langkah atau cara yang dapat menjadi filter Perda yang akan dibentuk menjadi efektif dan diterima luas oleh masyarakat. Dalam proses pembentukannya, Perda perlu melalui suatu prosedur awal sebagai tindakan pencegahan dari tidak atau kurang berdaya gunanya suatu produk hukum yang dibentuk dikemudian hari, upaya tersebut dilakukan dengan melakukan pengkajian atas rancangan perda melalui proses yang disebut dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan dan pengawasan *executive preview* pembentukan Peraturan perundang-undangan di Daerah.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis (Marzuki 2007) yang menggambarkan, faktual dan akurat tentang peran dan fungsi Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat dalam pengawasan pembentukan produk hukum di daerah melalui *Executive Preview*. Guna mendapatkan data yang diinginkan dan untuk mendapatkan hasil yang memuaskan, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan didukung dengan pendekatan yuridis empiris (Soerjono Soekanto 2003), dimana penulis mempelajari aspek hukum, peraturan perundang-undangan, teori yang relevan. Sehingga penelitian hukum normatif



berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum (Amiruddin 2012).

C. Hasil dan Pembahasan

Negara Indonesia memiliki kewajiban melindungi dan memberikan kepastian hukum kepada warga negaranya dalam bentuk tersedianya peraturan hukum, karena Indonesia merupakan negara yang berdasarkan kepada hukum (Azhar 2003). Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat terutama dalam pembentukan peraturan, dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang ini sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diterbitkan menggantikan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimana salah satunya memuat materi-materi pokok yang mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diperluas tidak saja mengatur pembentukan Undang-Undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya. Atas dasar tersebut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun daerah. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peran tugas dan fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM di bidang pengharmonisasian peraturan perundang-undangan mengalami penguatan, hal ini terdapat dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Adanya amanat yang jelas dan tegas dalam Undang-Undang tersebut untuk melibatkan instansi vertikal yakni Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM maka kegiatan fasilitasi harmonisasi dan sinkronisasi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah memiliki peran yang strategis dalam mewujudkan produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Sejalan dengan itu Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan memiliki tanggung jawab lain berupa penyiapan dan pembinaan terhadap tenaga Perancang Perundang-undangan yang dalam hal ini Perancang Perundang-undangan merupakan jabatan fungsional dalam struktur organisasi di pemerintahan. Kemudian dalam kaitannya dengan Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang salah satunya adalah Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Mengenai peran Kantor Wilayah yang ada di setiap provinsi dalam pembentukan produk hukum daerah yang menjadi tugas dan fungsi bidang hukum adalah melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum



di daerah, penyusunan program legislasi daerah dan naskah akademik dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah, serta bimbingan teknis. Pelaksanaan analisa serta mengoordinasikan program legislasi daerah ini merupakan sebuah bagian dari apa yang disebut sebagai harmonisasi peraturan perundang-undangan di daerah. Kenyataannya, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah tidak memiliki fungsi koordinasi tersebut.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan, agar dalam hasil produk perundang-undangan yang dibentuk memiliki kualitas yang baik (Fatmawati 2009). Bahkan di dalam penjelasan Pasal 98 ayat (1) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “Perancang Peraturan Perundang-undangan” adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memperkuat kedudukan Perancang Peraturan Perundang-undangan maka diatur di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep/M.Pan/12/2000 Tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dan Angka Kreditnya (Permenpan 6/2016).

Peran perancang dalam setiap proses pembentukan perundang-undangan sudah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dan dalam Pasal 169 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 ditegaskan pula bahwa setiap tahapan pembentukan Perda, Perkada, PB KDH dan Peraturan DPRD mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, ditentukan pula bahwa Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Lembaga Nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikut-sertakan perancang dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berbicara tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, selain *bargaining politics* maka tidak lepas dari peranan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses penyusunan suatu produk peraturan. Sebagaimana telah diulas sebelumnya bahwa banyak undang-undang yang disisipi kepentingan asing yang tentu tidak berpihak pada kepentingan bangsa dan cenderung selalu merugikan, maka sejauh manakah seorang perancang peraturan perundang-undangan berperan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya untuk mem-formulasikan norma hukum dengan berpayung pada satu sistem hukum nasional dengan tetap memperhatikan perkembangan masyarakat dunia.

Perancang peraturan perundang-undangan merupakan ujung tombak atau arsitek pembangunan hukum nasional, khususnya dalam menyusun atau merancang Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah (Gultom 2003). Kompetensi seorang Perancang Peraturan Perundang-undangan dapat dilihat dari kemampuan yang bersangkutan dalam merancang atau merumuskan suatu permasalahan



sosial kemasyarakatan ke dalam suatu norma hukum atau peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas sehingga dapat dipahami oleh para pengguna peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya dapat memudahkan pelaksanaan dan penerapan Peraturan Perundang-undangan tersebut di masyarakat (Wahid 2018).

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, maka perancang peraturan perundang-undangan memiliki peran yang cukup strategis, dan dituntut untuk memahami dan melaksanakan perannya dengan baik antara lain (Hoesein 2006): menentukan pilihan-pilihan yang dikehendaki oleh penentu kebijakan; merumuskan substansi secara konsistens atau taat asas; merumuskan substansi yang tidak menimbulkan penafsiran (ambigu); merumuskan substansi yang adil, sepadan, atau tidak diskriminatif; menjamin bahwa peraturan yang dirancang dapat dilaksanakan dengan mudah oleh pelaksana; menjamin bahwa peraturan yang dirancang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau melanggar kepentingan umum; menjamin bahwa peraturan yang dirancang dapat memecahkan masalah yang dihadapi oleh penentu kebijakan; menjadi penengah dalam penyelesaian tumpang tindih kewenangan dan pengaturan dalam pembahasan di tingkat antar departemen atau antar lembaga; dan melakukan negosiasi atau pendekatan-pendekatan psikologis terhadap penentu kebijakan demi tercapainya tujuan yang diinginkan.

Selain itu pembentukan produk hukum daerah ini mempunyai tujuan sebagai berikut (Barat 2018): meningkatkan koordinasi dengan pemerintah daerah dan instansi terkait lainnya dalam pembentukan produk hukum daerah; meningkatkan peran serta Kantor Wilayah dalam pembentukan peraturan daerah; meningkatkan kualitas peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah baik dari segi teknik maupun materi peraturan perundang-undangan; menjaga agar peraturan daerah sebagai sub sistem peraturan perundang-undangan tetap berada sebagai bagian utuh dari sistem hukum nasional; menjaga agar peraturan daerah harmonis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; mendorong pembentukan program legislasi daerah; dan meningkatkan koordinasi dan kerjasama Kantor Wilayah dengan Pemerintahan Daerah dalam rangka fasilitasi pembentukan produk hukum daerah.

Berdasarkan tugas dan fungsinya, perancang peraturan perundang-undangan diharapkan mampu meminimalisir pembatalan peraturan daerah di daerah, dengan demikian melahirkan peraturan daerah yang berkeadilan, kepastian kedayagunaan dan kehasilgunaan yang dapat diterima dan bermanfaat bagi masyarakat. Tetapi dalam realitanya dalam proses pembentukan peraturan daerah keberadaan Perancang perundang-undangan di tingkat daerah masih belum dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah daerah untuk diikuti dalam setiap tahapannya, kalau pun ada hanya sebatas pengharmonisan dan sinkronisasi perda yang mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.



Setiap perancang peraturan perundang-undangan memiliki tanggung jawab atas terjadinya pembatalan Peraturan daerah, baik pembatalan yang dilakukan pemerintah pusat maupun Mahkamah Agung (Hendra Sudrajat 2018). Hal ini disebabkan tugas dan fungsi perancang peraturan perundang-undangan dalam hal pengharmonisasian Rancangan Peraturan daerah, kendati tidak ada kewajiban bagi pemerintah daerah untuk mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan Peraturan daerah. Peran dan fungsi perancang adalah memberikan dukungan keahlian dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan, tetapi walaupun mempunyai peran dan fungsi dalam pembentukan undang-undang, pembinaan terhadap kinerja dan karier perancang masih terdapat beberapa problematika yang harus segera dipikirkan dan dicarikan solusi terbaik agar perancang menjadi lebih profesional sehingga dapat memberikan kontribusi keahlian yang lebih baik dalam mendukung fungsi legislasi.

Berkaitan dengan penetapan, pengundangan/pengumuman IC. van der Vlies mengatakan dapat dibedakan atas tiga tahap : undang-undang yang ditandatangani, undang-undang yang diumumkan dan undang-undang yang mulai (di) berlaku (kan). Kekuatan hukum suatu undang-undang berbeda-beda dalam tiap tahap di atas; tetapi dalam ketiga tahap itu undang-undang dapat dianggap sebagai peraturan mengikat umum (Vlies 2005). (Asshiddiqie 2005) membedakan istilah pengundangan dengan istilah pengumuman, yaitu: 1) Pengundangan ialah pemberitahuan secara formal suatu peraturan negara dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan pengundangan peraturan negara itu telah memenuhi prinsip pemberitahuan normal, peraturan negara itu telah memenuhi ketentuan sebagai peraturan negara, prosedur pembentukan yang diisyaratkan bagi peraturan negara itu sudah dicukupi, dan peraturan negara itu sudah dapat dikenali (*kenbaar*) sehingga dengan demikian peraturan negara tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan 2) Pengumuman ialah pemberitahuan secara material suatu peraturan negara kepada khalayak ramai dengan tujuan utama mempermaklumkan isi peraturan tersebut seluas-luasnya. Pengumuman dapat dilakukan dengan berbagai cara, dengan menyebarkanluaskannya, dengan menguar-uarkannya, dan dengan cara lain sebagainya.

Menentukan bahwa pengawasan Perda dalam peraturan perundang-undangan, kita mesti tahu kapan pengawasan tersebut dilakukan. Terdapat dua pengawasan yakni pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah. (Asshiddiqie 2006) sebagaimana dikutip Imam Soebechi mengatakan *executive preview* atau pengawasan preventif dibagi menjadi dua macam: 1) *Voortoezicht* yaitu pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintahan tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan keputusan; dan 2) *Midentoezicht* yaitu pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintahan tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan keputusan tetapi belum dilaksanakan dan belum mempunyai dampak hukum (Bahder Johan Nasution 2013).



Terkait dengan banyaknya pembatalan Perda, maka Kantor Wilayah Menteri Hukum dan HAM ikut bertanggung jawab akan hal tersebut. Pengaturan pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat tidak ditemukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pengawasan Perda dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan mekanisme *judicial review*, akan tetapi pengawasan Perda sebagaimana tersebut di atas terdapat dalam Peraturan perundang-undangan lainnya yakni: Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 (Darmini Roza 2017).

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa ada dua jenis yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah. Pengawasan preventif ini juga dibagi menjadi: Pertama, pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contoh *voortoezicht* adalah pernyataan tidak keberatan (*de verklaring van geen bezwaar*) dari pemerintah tingkat lebih atas. *Kedua*, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Contoh, *middlentoezicht*, yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengumuman atau pengundangan. Sementara pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*). Sebelum diklasifikasikan sebagaimana tersebut di atas, berikut terlebih dahulu diuraikan pengaturan pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat dalam peraturan perundang-undangan.

D. Penutup

Berdasarkan dari hasil penelitian diatas, maka penulis dapat menyimpulkan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks negara hukum Indonesia, termasuk mencakup hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, bercirikan penghormatan terhadap asas legalitas. Dengan demikian, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat dalam pengawasan produk hukum daerah melalui *Executive Preview* bisa dilihat dalam: 1) Evaluasi Rancangan Perda tentang Penataan Desa; 2) Evaluasi Rancangan Perda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah Dalam Undang-Undang Pemda; 3) Evaluasi Rancangan Perda Dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, yang terdiri dari: Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota; 4) Evaluasi Rancangan Perda Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015; 5) Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota; dan 6) Klarifikasi Peraturan Daerah Dalam Peraturan Presiden



Nomor 87 Tahun 2014, yang terdiri dari Klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Masing-masing klarifikasi tersebut harus memuat Pembentukan Tim Klarifikasi, Pelaksanaan dan Hasil Klarifikasi

Daftar Pustaka

- Amiruddin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Azhari, Aidul Fitriadi. 2005. "Penafsiran Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 Dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi Di Indonesia)." Universitas Indonesia.
- Azhary, H. 2003. "Negara Hukum Indonesia, Suatu Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya." Universitas Indonesia.
- Bahder Johan Nasution. 2013. *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju.
- Barat, Bidang Hukum Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera. 2018. *Laporan Target Kinerja B.12 Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah*. Padang.
- Darmini Roza, Laurensius Arliman. 2017. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Di Dalam Pembangunan Desa Dan Pengawasan Keuangan Desa." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 4(3): 606–24.
- Fatmawati. 2009. "Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Beragai Negara." Universitas Indonesia.
- Gultom, Lodewijk. 2003. "Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Di Indonesia (Suatu Kajian Dari Aspek Tugas Dan Wewenangnya)." Universitas Indonesia.
- Hendra Sudrajat, Beggy Tamara. 2018. "Peran Naskah Akademik Dan Daftar Inventarisasi Masalah Dalam Mewujudkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Anak Yang Aspiratif Di Kota Tangerang." *Soumatera Law Review* 1(2).
- Hoesein, Zainal Arifin. 2006. "Pengujian Praturan Perundang-Undangan Menurut Konstitusi Indonesia - Studi Tentang Perkembangan Dan Pelaksanannya Oleh Mahkamah Agung RI Kurun Waktu 1970-2003." Universitas Indonesia.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Kamis, Margarito. 2004. "Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis Di Indonesia (Studi Sosio Legal Atas Pembatasan Kekuasaan Presiden Oleh MPR 1999-2002)."



- Universitas Indonesia.
 Kemenkumham. 2018. “Urgensi Harmonisasi Perda.”
<https://sumut.kemenkumham.go.id/Berita-Kanwil/Berita-Utama/2922-Urgensi-Harmonisasi-Perda>.
- Manusia, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi. 2014. *Bahan Kuliah Diklat Fungsional Perancang*. Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Muntoha. 2008. “Otonomi Daerah Dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syariah.” Unniversitas Indonesia.
- Sadewo, Hafiz Andi. 2016. “Urgensi Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif.” *Jurnal Ilmu Hukum* 1(1).
- Setkab. 2018. “Kemendagri Resmi Umumkan 3143 Perda Yang Dibatalkan.”
<http://setkab.go.id/Kemendagri-Resmi-Umumkan-3-143-Perda-Yang-Dibatalkan>.
- Sholikin, M. Nur. 2017. “Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda, Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA.” *Jurnal Rechtsvinding* 12(1).
- Sihombing, Eka N.A.M. 2010. *Menggagas Peraturan Daerah Yang Aspiratif” Dalam Sophia Hadyanto, (Editor) Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Softmedia.
- Soebeci, Imam. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Vlies, I.C. van der. 2005. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Wahid, Abdul. 2018. *Himpunan Peraturan Jabatan Fungsional Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta.