

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR

Oleh:

TIM PENYUSUN

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2024**

KATA PENGANTAR

Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan sebagai orang beriman kami mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat dan lindungannya selama dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Naskah Akademik ini disusun sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi pembentuk Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar untuk mengisi kekosongan hukum berkaitan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah.

Naskah Akademik ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif dan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah. Naskah Akademik ini mendeskripsikan kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis serta kajian empirik pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih atas perhatian dan kerjasama yang baik kepada:

1. Yang terhormat Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar;
2. Yang terhormat Wakil Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar;
3. Yang terhormat Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Karanganyar;
4. Yang terhormat Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Karanganyar;
5. Yang terhormat Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar;
6. Yang terhormat Sekretaris DPRD Kabupaten Karanganyar;
7. Yang terhormat jajaran Sekretariat DPRD Kabupaten Karanganyar;
8. Yang terhormat mitra kerja Tim Penyusun Naskah Akademik.

Demikian, atas perhatian dan kerjasama yang baik kami mengucapkan terima kasih, teriring doa semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa.

Karanganyar, Mei 2024

Tim Penyusun

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Perbedaan Struktur Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar ...	40
Tabel 2 : Perbedaan Struktur Peraturan Bupati Kabupaten Karanganyar...	41

DAFTAR ISI

JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Tujuan dan Kegunaan	13
D. Metode Penelitian	14
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	21
A. Kajian Teoritis	22
B. Kajian Asas-asas atau Prinsip Penyusunan Norma	31
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan	40
D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah	44
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	48
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	63
A. Landasan Filosofis	63
B. Landasan Sosiologis	66
C. Landasan Yuridis	68
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	73
BAB VI PENUTUP	77
A. Simpulan	77
B. Saran	77

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN :

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional merupakan proses pelaksanaan urusan pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya negara, sebagaimana Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan, bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Alinea IV Pembukaan tersebut merupakan amanat para pendiri bangsa kepada generasi penerus bangsa untuk mewujudkan tujuan negara. Alinea IV Pembukaan membuktikan secara konstitusional, bahwa norma hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai “wadah” ketatanegaraan Indonesia dalam mewujudkan tujuan negara Indonesia, yang berlandaskan pada Pancasila. Penguatan pernyataan tersebut terumuskan dalam Pasal 1 ayat (3), bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum, yang artinya hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara selalu dalam kerangka hukum, baik hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan (prinsip legalitas formil) maupun hukum tidak tertulis berupa norma adat yang berlaku dalam suatu masyarakat adat (prinsip legalitas materiil). Penguatan pernyataan

tersebut terumuskan pula dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Artinya, bahwa sila-sila Pancasila dengan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial sebagai arah tujuan, pedoman dan pengikat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sudjito dalam tulisannya "Membangun Sistem Hukum Nasional Berdasarkan Ideologi Pancasila" menyatakan, bahwa hukum dan negara hukum, mestinya didesain sedemikian rupa sesuai dengan kosmologi bangsanya masing-masing. Sudah tentu, *rechtstaat*, bagus dan sesuai dengan kosmologi Eropa, namun, sulit diterima, diberlakukan ataupun dipaksakan di Indonesia. Begitu pula sebaliknya. Sehubungan dengan itu, maka negara hukum Indonesia tidak mungkin didesain mengikuti *rechtstaat*, melainkan perlu didesain sebagai negara hukum khas Indonesia, yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila.¹ Negara hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, di mana nilai-nilai Pancasila sering terlupakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hukum pada hakekatnya salah satu tatanan atau pranata sosial (*social order*) yang dijadikan landasan menyelesaikan atau meminimalkan konflik sosial atau mewujudkan tujuan sosial yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, yang sejalan dengan prinsip negara hukum di Indonesia, yang menegaskan interaksi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara mendasarkan pada hukum yang telah disepakati sebagai sistem hukum nasional (*national law system*). Hans Kelsen mengatakan, bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan" adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang

¹ Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon, Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014, halaman 37

mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem. Tatanan sosial tertentu yang memiliki karakter hukum merupakan suatu tatanan hukum.² Hukum yang telah disepakati sebagai sistem hukum nasional merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional, dan secara makro bagian dari pembangunan nasional. Arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 bidang hukum yang terumuskan dalam Bab IV Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, menegaskan, bahwa arah dan prioritas tersebut, yaitu:

1. mewujudkan Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan ditunjukkan oleh terciptanya supremasi hukum dan penegakkan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif.
2. memperkuat daya saing bangsa, bahwa pembangunan nasional dalam jangka panjang salah satunya diarahkan untuk melakukan reformasi di bidang hukum dan aparatur negara.
3. reformasi hukum dan birokrasi, bahwa pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global. Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang

² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusa Media, 2011), halaman 3-6

baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.

4. mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum merupakan landasan penting untuk mewujudkan pembangunan Indonesia yang maju, mandiri dan adil. Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, dan memaksimalkan potensi masyarakat, serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Hukum pada dasarnya bertujuan untuk memastikan munculnya aspek-aspek positif dan menghambat aspek negatif kemanusiaan serta memastikan terlaksananya keadilan untuk semua warga negara tanpa memandang dan membedakan kelas sosial, ras, etnis, agama, maupun gender. Hukum yang ditaati dan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hokum, serta perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum, serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

Pembangunan materi hukum diarahkan untuk membangun produk hukum yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum.

Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum, dan badan peradilan sehingga aparatur hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menunjang tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan.

Pembangunan budaya hukum diarahkan pada penerapan dan penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap Hak-hak Asasi Manusia (HAM), keadilan, dan kebenaran, terutama dalam penyelidikan, penyidikan, dan persidangan yang transparan dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar berkewajiban melakukan pembangunan hukum, baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang berlandaskan pada prinsip otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan, bahwa

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan pelaksanaannya sebagai peraturan perundang-undangan, yang sah dan memiliki kekuatan hukum.

Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar selama ini dalam melaksanakan pembangunan hukum, baik Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Bupati, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Badan Kehormatan mendasarkan pada:

a. Kewenangan

Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana beberapa kali mengalami perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

b. Teknis Pembentukan

Pemerintahan Daerah dalam membangun atau membentuk atau menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya atau produk hukum daerah secara teknis mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan perundang-undangan di atas, membuktikan, bahwa Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar memiliki kewenangan membangun atau membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya atau produk hukum daerah, termasuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Secara empirik/sosiologis, berdasarkan data dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kabupaten Karanganyar yang diakses pada tanggal 24 Januari 2024 tidak ditemukan Peraturan Daerah tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar telah memiliki beberapa peraturan Bupati Karanganyar dalam melakukan penyusunan peraturan Pemerintah Daerah, yaitu:

- 1 Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 14 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penyelesaian Produk Hukum Daerah.

Peraturan Bupati *a quo* bersifat internal Pemerintah Daerah yang mengatur pengajuan dan/pembentukan peraturan daerah, peraturan bupati, Keputusan bupati, dan Keputusan perangkat daerah.

Peraturan Bupati *a quo* tidak mengatur pengajuan dan/atau pembentukan peraturan daerah, peraturan dewan, Keputusan dewan, dan Keputusan Badan Kehormatan.

- 2 Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 101 Tahun 2020 Jo Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 96 Tahun 2022 Jo Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 101 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Bupati *a quo* bersifat internal Pemerintah Daerah yang mengatur pedoman pembentukan produk hukum daerah secara internal, tidak memuat pengaturan pengajuan dan/atau pembentukan peraturan daerah, peraturan dewan dan keputusan pimpinan dewan serta Keputusan Badan Kehormatan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kedua peraturan bupati tersebut di atas tidak memuat produk hukum daerah secara lengkap, tidak memuat pengajuan dan/atau pembentukan produk hukum daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar.

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota lainnya telah mengatur peraturan daerah tentang pembentukan produk hukum daerah yang dapat dijadikan studi komparasi, antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 8 Tahun 2021, Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 14 Tahun 2017, Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 5 Tahun 2018, dan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 15 Tahun 2017. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan kebutuhan mendasar dalam pembangunan hukum daerah dengan tujuan mewujudkan kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah, juga sebagai upaya mewujudkan konsistensi, sinergitas dan harmonisasi serta akuntabilitas pembentukan produk hukum daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam konsiderannya menyatakan, bahwa untuk menjamin kepastian hukum, dalam pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Atas Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, yang mengubah Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, menentukan bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas muatan materi peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

Berdasarkan aspek filosofis, yuridis dan sosiologis di atas yang menunjukkan terjadinya kesenjangan dalam pembentukan produk hukum daerah, ada kewenangan membentuk tetapi tidak digunakan kewenangan tersebut, ada kebutuhan suatu pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah secara sistematis dan komprehensif, tetapi belum direalisasikan. Pembentukan produk hukum daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintahan Daerah tidak menggunakan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diperlukan dalam rangka sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar untuk mewujudkan pembentukan produk hukum daerah secara sistematis dan terstruktur dalam suatu Peraturan Daerah, sehingga suatu produk hukum daerah dapat dipertanggungjawabkan dalam proses pembentukannya dan memiliki kekuatan hukum.

B. Identifikasi Masalah

Secara yuridis normatif telah diatur pembentukan produk hukum daerah, dan secara empirik pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Karanganyar tidak ada pedoman pembentukan produk hukum daerah secara sistematis dan komprehensif dalam suatu peraturan daerah. Peraturan Bupati Karanganyar yang mengatur pembentukan produk hukum daerah hanya bersifat terbatas atau egosektoral, hanya untuk kepentingan Pemerintah Daerah. Kesenjangan (*das solen-das sein*) dalam latar belakang di atas melahirkan berbagai masalah dalam pembangunan atau pembentukan atau penetapan produk hukum daerah, yaitu:

1. Hukum merupakan tatanan sosial yang mengikat dan dibentuk berdasarkan kewenangan dan teknis pembentukannya dalam suatu pedoman dan tata cara pembentukan yang telah disepakati sebagai tatanan hukum. Pembentukan produk hukum secara teknis-normatif telah dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur semua bentuk peraturan perundang-undangan dan teknis pembentukannya. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang mengatur produk hukum daerah provinsi dan kabupaten/kota. Ada 2 (dua) masalah yang dapat diidentifikasi, yaitu *pertama*, secara normatif, Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas mengatur pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, baik untuk Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. *Kedua*, secara empirik, Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar belum memiliki pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum Kabupaten Karanganyar, sehingga akan menghambat kelancaran dan ketertiban pembangunan hukum di Kabupaten Karanganyar dan akan berdampak pula pada terhambatnya pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Solusi yang segera dilakukan dan menjadi kebutuhan dalam pembangunan hukum di Kabupaten Karanganyar dengan merancang Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar.

2. Negara Indonesia merupakan negara hukum, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, bahwa pembangunan hukum meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan bagian dari pembangunan substansi hukum yang sangat dibutuhkan Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar dalam rangka menyelesaikan masalah kevakuman hukum tentang pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, yang dapat

berdampak pada terhambatnya pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Keabsahan dari suatu pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan tertuang lebih dahulu dalam suatu produk hukum daerah, sebagaimana prinsip hukum yang dianut dalam pembangunan hukum nasional, yaitu prinsip legalitas, yang mendasarkan setiap perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan serta penganggarannya mendasarkan pada peraturan yang telah ada sebelumnya. Oleh karena itu, kebutuhan Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah merupakan kebutuhan mendesak, dan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan melibatkan berbagai pihak dalam pembentukan produk hukum daerah, antara lain eksekutif, legislatif, perancang hukum, akademisi/peneliti dan masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya;

3. Produk hukum daerah sebagai peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan bagian tatanan sosial yang bertujuan memberikan perlindungan masyarakat (*social defence*) dan mensejahterakan masyarakat (*social welfare*). Produk hukum daerah Kabupaten Karanganyar patut diatur dalam suatu Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang mengatur produk hukum daerah akan memuat pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Karanganyar. Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Naskah Akademik akan melakukan kajian mendalam terhadap aspek filosofis, sosiologis dan aspek yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Prinsip pemberlakuan

hukum yang memuat aspek filosofis, sosiologis dan yuridis menunjukkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dapat dipertanggungjawabkan;

4. Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu persyaratan dalam membentuk suatu peraturan daerah, namun di sisi lain dapat dilakukan dengan suatu penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, misal Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, perubahan beberapa materi tertentu, dan pencabutan peraturan daerah, sebagaimana Pasal 56 ayat (3) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik memuat 2 (dua) hal, yaitu substansi Naskah Akademik dan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah. Sasaran yang akan dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik yaitu suatu Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan dengan ruang lingkup pengaturan paling sedikit meliputi:

- a. Bentuk Produk Hukum Daerah;
- b. Perencanaan Produk Hukum Daerah;
- c. Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- d. Pembahasan Produk Hukum Daerah;
- e. Fasilitasi Produk Hukum Daerah;
- f. Evaluasi Produk Hukum Daerah;
- g. Nomor Register Produk Hukum Daerah;

- h. Penetapan, Penomoran, Pengundangan dan Autentifikasi Produk Hukum Daerah;
- i. Penyebarluasan Produk Hukum Daerah;
- j. Peran serta masyarakat.

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan merumuskan pedoman dan tata acara pembentukan produk hukum daerah, dengan arah pengaturan pada produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan.

C. Tujuan dan Kegunaan

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar bertujuan:

1. mewujudkan Naskah Akademik yang menjadi landasan pembentukan Produk Hukum Daerah;
2. membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar yang berkepastian hukum dan berkeadilan;
3. menggerakkan pemangku kepentingan secara terpadu dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
4. mengkaji secara mendalam aspek filosofis, sosiologis dan yuridis berlakunya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
5. mewujudkan ketepatan dan keterpaduan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan.

Kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Naskah Akademik merupakan suatu naskah hasil penelitian ilmiah dan/atau kajian ilmiah terhadap pembentukan peraturan daerah, sehingga kegiatan penyusunan Naskah Akademik diharapkan dapat membangun konsep-konsep baru dalam

teknik pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pembentuk Peraturan Daerah

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan memberikan pengertian dan pemahaman yang lebih luas bagi eksekutif dan legislatif dalam menyusun Naskah Akademik dan/atau pembentukan Peraturan Daerah, terutama penggunaan metode pendekatan yang tidak hanya bersifat yuridis normatif dengan pendekatan kualitatifnya atau pendekatan yang bersifat yuridis-sosiologis dengan pendekatan kuantitatifnya, tetapi dapat dilakukan dengan studi komparatif, serta penggunaan metode analisa Regulatory Impact Analysis (RIA) atau Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCUPI). Penyusunan naskah Akademik akan menjadi pedoman dan arah pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah.

b. Bagi masyarakat

Menumbuhkan dan meningkatkan pengertian dan pemahaman yang mendalam terkait dengan betapa pentingnya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan peran serta masyarakat dalam proses membentuk suatu produk hukum daerah.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik sebagai kegiatan penelitian ilmiah atau hasil kajian ilmiah bidang hukum, maka penyusunan naskah Akademik menggunakan metode penelitian hukum yang lazim dipergunakan dalam kegiatan penelitian di perguruan tinggi, baik yuridis-normatif maupun yuridis-sosiologis. Dalam Naskah Akademik ini digunakan penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif, meliputi:

1. Metode pendekatan

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah lebih dominan menggunakan data sekunder, terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik, yaitu metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan tersebut mendasarkan pada kajian asas-asas hukum dan analisis peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2. Tipe penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik menggunakan penelitian kualitatif, yang menyajikan pernyataan-pernyataan tertulis yang substantif dan sistematis berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah. Anselm Strauss & Juliet Corbin menyatakan, bahwa jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.³ John W. Creswell menyatakan, bahwa proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara

³ Anselm Strauss & Juliet Corbin, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), halaman 4

terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah.⁴ Lexy J Moleong, menyatakan, bahwa penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.⁵

3. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik bersifat deskriptis, yang menggambarkan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum, baik yang bersifat peraturan maupun penetapan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kemudian diterapkan dan dideskripsikan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam teknis deskriptif tersebut akan diperoleh sinerginitas dan harmoni peraturan perundang-undangan, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

4. Sumber Data

Berdasarkan metode pendekatan dan spesifikasi penelitian tersebut, maka dominasi data yang diambil, didokumentasikan dan dianalisis dalam penyusunan Naskah Akademik berupa data sekunder, meliputi:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir diubah dengan Undang-

⁴ John W. Creswell, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah, (Jakarta: KIK Press, 2002), halaman 1

⁵ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002), halaman

Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu berbagai buku hukum, buku penelitian hukum dan jurnal hukum yang mendukung bahan hukum primer.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang dipergunakan berupa kamus Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*

Data primer sebagai data empirik diperlukan sebagai dasar penguatan data sekunder terhadap penyusunan Naskah Akademik. Data primer berasal dari

informasi atau permohonan Badan Pembentuk Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar yang memiliki kehendak dan sepakat untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar, serta pemangku kepentingan lainnya.

5. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Metode pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik dilakukan dengan cara studi kepustakaan dengan pertimbangan, bahwa menyusun pedoman dan tata cara pembentuk produk hukum daerah menggunakan data yang sudah standar dan baku, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah harus sesuai dengan peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri.

b. Studi Wawancara

Studi wawancara dilakukan sebagai upaya untuk memperoleh data primer sebagai data penguat data sekunder. Data primer dilakukan dengan cara tanya jawab dan/atau diskusi melalui media *focus group discussion* dan *public hearing* dengan peserta dari Badan Pembentuk Peraturan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar, Eksekutif, dan pemangku kepentingan lainnya.

c. Studi Komparasi

Penyusunan Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menggunakan studi komparasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah. Hug telah mengusulkan lima kelompok studi komparatif yang mungkin bisa dipergunakan, yaitu (a) memperbandingkan sistem asing dengan sistem domestik dalam rangka menemukan kesamaan dan perbedaan, (b) studi yang menganalisis berbagai solusi secara obyektif dan sistematis yang ditawarkan oleh berbagai sistem untuk suatu masalah hukum tertentu, (c) studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum berbeda, (d) studi-studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum, dan (e) studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya.⁶ Studi komparatif akan mengambil norma dan nilai dalam suatu peraturan daerah, apabila norma dan nilai tersebut sesuai dengan kebutuhan dan kondisi Kabupaten Karanganyar. Norma dan nilai baru akan dikaji dan dianalisis dengan menggunakan analisa kualitatif.

6. Metode Analisa Data

⁶ Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (London_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2010), halaman 10-11

Analisa data kualitatif dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini dengan melalui beberapa tahapan, yaitu:

- a. inventarisasi data peraturan perundang-undangan;
- b. dokumentasi data peraturan perundang-undangan;
- c. pemilahan data peraturan perundang-undangan; dan
- d. analisis data peraturan perundang-undangan.

Metode analisa yang dapat dipergunakan, yaitu metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) atau *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology* (ROCCIPI).

Metode RIA akan dipergunakan secara konseptual terhadap analisis kebijakan, apabila Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Daerah diberlakukan dalam masyarakat, baik dari aspek sosiologis maupun ekonomi.

Metode ROCCIPI akan dipergunakan dalam menyusun kebijakan yang terumuskan dalam Naskah Akademik.

7. Metode Penyajian Data

Penyajian data bersifat kualitatif, artinya penyajian data tidak menggunakan perhitungan angka-angka, tetapi data disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan terstruktur dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyajian data yang bersifat kualitatif tersebut akan dilaksanakan setelah hasil analisis data. Penyajian data tidak hanya tertuang dalam bentuk Naskah Akademik, tetapi tersajikan pula dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai suatu hasil penelitian atau kajian ilmiah memuat kajian teoritis, kajian terhadap asas-asas atau prinsip penyusunan norma, kajian praktik penyelenggaraan, dan implikasi Peraturan Daerah. Kajian teoritis dalam penyusunan Naskah Akademik menggunakan penjelasan teoritis dari para ahli yang tertuang dalam suatu pustaka, baik ahli hukum, ahli sosial maupun ahli peraturan perundang-undangan. Kajian teoritis akan menjelaskan dan memberikan penguatan terhadap ketentuan-ketentuan pasal yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah. Kajian asas atau prinsip penyusunan norma meliputi asas/prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, asas/prinsip muatan materi peraturan perundang-undangan, asas/prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan asas/prinsip substansi tentang pembentukan produk hukum daerah. Kajian praktik penyelenggaraan akan melakukan kajian dengan mendeskripsikan pembentukan produk hukum daerah dengan menggunakan asas/prinsip yang terumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kajian praktik penyelenggaraan akan melakukan kajian terhadap tahapan-tahapan penyelenggaraan pembentukan produk hukum daerah, dan kajian implikasi akan mendeskripsikan hasil yang dapat dirasakan oleh pembentuk produk hukum daerah dan masyarakat dalam menerapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kajian Praktik dan Implikasi menggunakan metode analisa RIA (*Regulatory Impact Analysis*), dan penyusunan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah menggunakan seluruh atau sebagian unsur-unsur analisis dalam metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology*). Kajian-kajian tersebut akan dideskripsikan lebih lengkap sebagaimana rumusan kajian yang tersebut di bawah ini.

A. Kajian Teoritis

Persepsi masyarakat terhadap hukum sangat variatif, yang dipengaruhi dari sudut pandang masyarakat. Hukum bisa dimaknai sebagai norma atau kaedah yang memuat nilai-nilai yang wajib dipatuhi oleh masyarakat. Hukum bisa dimaknai sebagai alat pemaksa karena hukum memuat perintah dan larangan. Hukum bisa dimaknai sebagai alat pembalasan karena hukum memberikan sanksi atau hukuman kepada masyarakat yang melanggar perintah dan larangan. Hukum bisa dimaknai sebagai alat peredam karena hukum dapat dijadikan sebagai alat atau media untuk menyelesaikan konflik social (*social engineering*). Hukum bisa dimaknai sebagai pembentuk sikap dan perilaku yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Variatifnya makna hukum menunjukkan, bahwa hukum bersifat dinamis, yang selalu akan berubah (makna) seiring dengan perubahan masyarakat, sehingga akan berpengaruh terhadap fungsi hukum dalam masyarakat.

Hukum tidak hanya berfungsi sebagai pembenar atau mengesahkan segala yang terjadi setelah masyarakat berubah, tetapi hukum harus tampil secara bersamaan dengan peristiwa yang terjadi, bahkan kalau perlu hukum harus tampil lebih dahulu, baru peristiwa mengikutinya, fungsi hukum sebagai alat untuk rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*). Sesungguhnya fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai pendamping (*standard of conduct*) dan alat rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*), tetapi juga sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku manusia (*law a tool of social control*) dan sebagai alat memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facility of human interaction*).

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai suatu hukum tertulis diharapkan pula memiliki fungsi:

1. *Standard of conduct*, yang menjadi pedoman dan arah bagi eksekutif dan legislatif dalam membentuk produk hukum daerah;

2. *A tool of social engineering*, yang dapat dijadikan alat oleh eksekutif dan legislatif untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan melalui kebijakan legislasi;
3. *A tool of social control*, yang dapat dijadikan alat untuk mengontrol proses pembentukan produk hukum daerah, mensinergikan dan mengharmonisasikan terhadap peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal (dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (dengan Peraturan Daerah lainnya);
4. *As facility of human interaction*, terwujudnya interaksi pemangku kepentingan (eksekutif, legislatif, perancang peraturan, akademisi, masyarakat) dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah sebagai produk Pemerintahan Daerah merupakan suatu kebutuhan dasar dalam pembangunan hukum di Daerah yang memberikan payung hukum terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah akan memberikan arah dan tujuan pembangunan yang akan dicapai secara sistematis, yang digerakan dalam suatu sistem, dan spesifik, yang mengatur urusan-urusan pemerintahan tertentu. Demikian pula, pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah yang secara sistematis akan mewujudkan sistem pembentukan produk hukum daerah yang terencana, sistematis dan terpadu dengan melibatkan pemangku kepentingan, sarana prasarana dan peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, serta secara spesifik akan mengatur produk hukum daerah berupa peraturan dan penetapan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara teknis tidak boleh bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan di atasnya, sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas muatan materi peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan. Di sisi lain, yang paling mendasar secara hakiki, bahwa peraturan perundang-undangan berlandaskan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sebagaimana Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila menjadi “roh” nya norma dan nilai Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah menjadi suatu hukum yang berketuhanan, berperikemanusiaan, berkesatuan, berdemokrasi dan berkeadilan sosial dalam setiap perubahannya. Penjabaran nilai-nilai dari setiap sila Pancasila dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di bawah ini.

a. Sila Pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa”

Nilai iman dan taqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang menunjukkan, bahwa bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan Negara, politik, pemerintahan, hukum serta pembentukan peraturan perundang-undang dijalankan menurut nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Artinya, ketentuan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.

b. Sila Kedua “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab”

Nilai kemanusiaan yang adil dan beradab menunjukkan agar Negara mengangkat tinggi-tinggi derajat serta martabat manusia. Substansi peraturan perundang-undangan berlandaskan nilai kemanusiaan, di mana substansi peraturan perundang-undangan tidak merendahkan dan/atau tidak merusak manusia dan kehidupannya dengan menjaga ekosistem lingkungan hidup.

c. Sila Ketiga “Persatuan Indonesia”

Nilai persatuan menunjukkan rasa cinta tanah air atau nasionalismenya, serta dapat hidup dengan damai dengan tidak mempermasalahkan perbedaan. Substansi peraturan perundang-undangan dipergunakan untuk menyatukan perbedaan yang ada antara lain keragaman individu, suku, ras, golongan, kelompok, maupun perbedaan agama atau keyakinan, dan masyarakat Indonesia harus dapat meningkatkan diri dalam kesatuan dan persatuan.

- d. Sila Keempat “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan”

Nilai kerakyatan melalui demokrasi dalam memecahkan suatu masalah dilakukan dengan melaksanakan kegiatan berunding serta menunjukkan perilaku sama-sama menghormati pendapat demi kepentingan rakyat. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui tahapan-tahapan pembentukan dengan melibatkan peran serta masyarakat.

- e. Sila Kelima “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”

Sila keadilan sosial mengandung makna agar masyarakat dapat memiliki sikap peduli terhadap sesama, dan melestarikan serta menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan hidup. Substansi peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat tanpa diskriminasi.

A.A.G. Peters mengatakan, bahwa hukum sering kali bukannya memajukan stabilitas dan kepastian, malahan justru mengakibatkan ketidakstabilan dan ketidakpastian.⁷ Oleh karena itu hukum yang bersifat dinamis, harus selalu dilakukan perubahan sejalan dengan perkembangan jaman dan dinamika kehidupan masyarakat,⁸ sebagai alat rekayasa sosial, mengontrol tingkah laku manusia dan memperlancar proses interaksi sosial.

⁷ A.A.G.Peters, Ed., Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), halaman 476

⁸ *Ibid.*, halaman 3

Sudjito dalam artikelnya “Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila,” bahwa:⁹

Pancasila adalah roh/jiwa hukum nasional. Pancasila sebagai sistem nilai, keberadaannya abstrak, tak terlihat dengan mata kepala, tetapi keberadaan dan perannya dapat ditangkap dengan mata hati. Apabila Pancasila terlepas dari hukum nasional, maka hukum nasional akan mati, walaupun hukum nasional ada, ia sekedar merupakan *zombi* (mayat hidup) yang menakutkan, merusak, dan mengganggu kenyamanan hidup dan kehidupan manusia.

Pancasila sebagai sistem nilai telah mengakar dalam kehidupan bangsa Indonesia, tertanam dalam tradisi, sikap, perilaku, adat istiadat dan budaya bangsa. Pancasila tergolong nilai kerohanian yang di dalamnya terkandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai materiil, nilai vital, nilai kebenaran/kenyataan, nilai estetis, nilai etis/moral maupun nilai religius.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, namun nilai-nilai Pancasila sering terlupakan dijadikan asas-asas hukum nasional. Pernyataan-pernyataan tentang Pancasila sebagai landasan pembangunan hukum nasional hanyalah sebatas pernyataan belaka, tanpa ada realisasi. Dalam perjalanan sejarah eksistensi Pancasila sebagai dasar ideologi Negara Republik Indonesia sampai sekarang digunakan sebagai alat politik untuk mengelabui rakyat dan kekuasaan berlindung dibalik legitimasi ideologi Pancasila. Produk-produk kekuasaan bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, baik sebagai ideologi bangsa dan sumber dari segala sumber hukum Negara. Perilaku kolusi, nepotisme dan korupsi berkembangbiak dalam lingkungan kekuasaan dan pembangunan hukum yang tidak menggunakan Pancasila sebagai asas pembentukan dan materi peraturan perundang-undangan. Ketiadaan nilai-nilai Pancasila sebagai asas dalam peraturan perundang-undangan lebih memprihatinkan dalam pembentukan peraturan daerah yang tidak merumuskan asas-asas, baik asas Pancasila maupun asas-asas lain. Secara empirik bisa dilihat dan dibaca pada setiap peraturan daerah yang dalam konsiderannya hampir tidak merumuskan amanat konstitusi berupa kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia serta nilai-nilai Pancasila berupa nilai ketuhanan,

⁹ Sudjito, Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, Proceeding Kongres Pancasila “Pancasila Dalam Berbagai Perspektif” (Yogyakarta: Sekjen MK, 2009), halaman 199-200

kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa: ¹⁰

Kehidupan hukum dengan cita-cita keadilan yang selalu didengungkan merupakan fatamorgana semata, tanpa manfaat nyata yang kita rasakan, yang diberikan sesuai dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya pada kepentingan masyarakat luas. Kehidupan hukum dalam alam liberalism merupakan “kemenangan” pengaruh paham individualism yang telah “menguburkan” pengaruh paham kolektivisme yang secara historis tumbuh dan berkembang pada bangsa-bangsa timur. Meskipun era penjajahan secara fisik telah berakhir, akan tetapi era penjajahan ideologi dan ajaran dalam bidang hukum belum berakhir, karena sampai saat ini, secara substansial kita belum dapat menggali “nilai-nilai budaya Indonesia” ke sistem hukum Indonesia, kecuali dari aspek formalistas perundang-undangan.

Produk hukum daerah wajib memuat nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila, sehingga produk hukum daerah tersebut dapat mewujudkan tujuan pemerintahan dan tujuan hukum, sebagaimana penegasan Jeremy Bentham, bahwa tujuan pemerintahan dan tujuan hukum haruslah “kebahagiaan terbesar komunitas” atau “kebahagiaan masyarakat”.¹¹ Tujuan pemerintahan dan tujuan hukum tersebut akan dapat dicapai, apabila proses pembentukan produk hukum daerah juga mendasarkan pada teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila.

Ada 2 (dua) makna yang harus dijelaskan dalam kajian teoritis, yaitu makna pembentukan dan produk hukum daerah.

1. Pembentukan (peraturan perundang-undangan)

Kamus Baku Bahasa Indonesia memberikan makna “pembentukan” merupakan suatu proses membentuk sesuatu. Artinya ada sesuatu yang dihasilkan, baik dalam bentuk bangunan, model, konsep, teori, asas/prinsip. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan makna pembentukan dikaitkan dengan peraturan-perundang-undangan, bahwa

¹⁰ Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017), halaman 28-29

¹¹ Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan* (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010), halaman 2

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pengertian tersebut, pada hakekatnya sama dengan pemaknaan pembentukan Peraturan Daerah dalam Pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, bahwa Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Namun dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri *a quo* menambah tahapan pengesahan dan penyebarluasan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat diambil *underline* bahwa pembentukan merupakan suatu proses membentuk sesuatu melalui tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;
- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan;
- e. Penetapan;
- f. Pengundangan; dan
- g. Penyebarluasan

I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi menyatakan, bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik mendasarkan pada 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan

sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.¹²

Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak bias dilepaskan dari hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, hal ini bisa dilihat dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bisa terbagi dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Ada 3 (tiga) model hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah, yang oleh Clarke dan Stewart membagi tiga model hubungan pusat dan daerah, yaitu model otonomi relatif, model agen dan model interaksi. *Model relatif* merupakan model yang dapat memberikan kebebasan pada pemerintah daerah, dan pada saat yang sama tidak mengingkari realitas negara dan bangsa, Penekanannya adalah dengan memberikan kebebasan bertindak pada pemerintah daerah dalam kerangka kerja kekuasaan dan kewajiban yang telah ditentukan. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat meningkatkan dari penghasilannya melalui pajak langsung. Dalam model otonomi relatif, pemerintah daerah dapat membuat kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. *Model agensi* merupakan model pemerintah daerah, di mana pemerintah daerah berfungsi sebagai agen pelaksana kebijakan pemerintah pusat. Hal ini diyakinkan melalui spesifikasi yang terperinci dalam peraturan, perkembangan peraturan dan pengawasan. *Model interaksi* merupakan model yang sulit untuk menentukan ruang lingkup kegiatan pemerintah

¹² Ferry Irawan Febriansyah, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Jurnal PERSPEKTIF Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September, halaman 221

pusat dan pemerintah daerah, karena mereka terlibat dalam pola hubungan yang rumit, yang penekanannya pada pengaruh yang menguntungkan saja.¹³

2. Produk Hukum Daerah

Produk Hukum Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang ada di daerah. Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 menegaskan, bahwa Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Pembentukan Produk Hukum Daerah ini mempunyai tujuan sebagai berikut:¹⁴

- a. 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;
- b. menjaga agar peraturan daerah sebagai sub sistem peraturan perundang-undangan tetap berada sebagai bagian utuh dari sistem hukum nasional;
- c. menjaga agar peraturan daerah harmonis dan tidak bertentangan dengan peraturan
- d. perundang-undangan yang lebih tinggi; mendorong pembentukan program legislasi daerah; dan

¹³ Marten Bunga, 2019, Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019): halaman 8-9

¹⁴ M. Taufiqurrahman, 2019, *Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat Dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview*, *SOU MATERA LAW REVIEW* Volume 2, Nomor 2, halaman 277

- e. meningkatkan koordinasi dan kerjasama Kantor Wilayah dengan Pemerintahan Daerah dalam rangka fasilitasi pembentukan produk hukum daerah.

Salah satu fungsi dari produk hukum daerah adalah sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Untuk itu, materi muatan produk hukum daerah sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah materi yang digunakan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara *a contrario*, daerah otonom tidak berwenang mengatur urusan pemerintahan konkuren yang bukan kewenangannya.¹⁵

B. Kajian asas-asas atau prinsip penyusunan norma

Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa membangun karakter hukum bernilai Pancasila merupakan kewajiban dan tanggung jawab bersama untuk membalikkan “jarum jam sejarah hukum” di Indonesia yang selama ini berkiblat kepada *the western legal philosophy*.¹⁶ Oleh karena itu, kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah mendasarkan pada asas-asas atau prinsip-prinsip Pancasila yang terkandung dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

1. Kajian asas/prinsip pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 telah mengatur tentang teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah yang tidak boleh

¹⁵ Syofyan Hadi dan Tomy Michael, 2021, Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah Vol. 5 , No. 2 September 2021, halaman 280-281

¹⁶ *Op.Cit.*, halaman 88

bertentangan dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. kejelasan tujuan

Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam suatu Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah bertujuan terwujudnya kepastian hukum, pedoman dan arah pembentukan produk hukum daerah, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan;

b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam suatu Peraturan Daerah dibentuk oleh Bupati bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar, sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan, bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

d. dapat dilaksanakan;

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar dibutuhkan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar karena adanya kevakuman/kekosongan hukum yang terkait dengan pembentukan produk hukum daerah. Kebutuhan terhadap suatu Peraturan Daerah tersebut yang menunjukkan secara prediktif bisa dilaksanakannya Peraturan Daerah tersebut. Penguatan terhadap pernyataan tersebut dapat dibuktikan dengan pengaturan produk hukum daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta telah ada dan berlakunya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dari Daerah lain.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah menjawab kevakuman/kekosongan hukum di Kabupaten Karanganyar, sehingga akan terwujud efisiensi dan efektivitas pembentukan produk hukum daerah dan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

f. kejelasan rumusan; dan

Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Rumusan pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah akan memperhatikan kewenangan Pemerintahan Daerah, muatan Peraturan Daerah meliputi struktur hukum, muatan hukum dan harmonisasi, serta Bahasa hukum dan teknis penulisan.

g. keterbukaan.

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan serta penyebarluasan bersifat transparan dan terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan disusun melalui tahapan-tahapan yang transparan dan akuntabel dari perencanaan sampai dengan pengundangan.

2. Kajian asas/prinsip muatan materi

a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1) pengayoman

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah memberikan pengayoman bagi Pemerintahan Daerah dan masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah, baik terhadap peraturan daerah, peraturan Bupati, peraturan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Badan Kehormatan.

2) kemanusiaan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan. Nilai-nilai kemanusiaan berupa perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia akan diwujudkan dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah dengan saling menghormati dan menghargai pembentuk produk hukum daerah dan masyarakat, serta pemangku kepentingan lainnya.

3) kebangsaan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Produk Hukum Daerah akan mengisi kevakuman hukum agar ada kesamaan proses dan nilai pembentukan Produk Hukum Daerah.

4) kekeluargaan;

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap

pengambilan keputusan. Keterlibatan eksekutif, legislatif, instansi vertikal dan masyarakat merupakan wujud kebersamaan dan kekeluargaan dalam mewujudkan peraturan sebagai tanggung jawab bersama.

5) kenusantaraan;

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Produk Hukum Daerah mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

6) bhinneka tunggal ika

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan menyatukan keanekaragaman sosial sehingga terwujud persatuan yang berkepastian hukum, berkemanfaatan dan berkeadilan.

7) keadilan

Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan mewujudkan keadilan.

8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

- 9) ketertiban dan kepastian hukum;

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

- 10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan memuat materi peraturan yang mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

b. Materi muatan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- 1) kepastian hukum

Mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;

- 2) tertib penyelenggara negara

Menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;

- 3) kepentingan umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;

4) keterbukaan

Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

5) proporsionalitas

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;

6) profesionalitas

Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

7) akuntabilitas

Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

8) efisiensi

Berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;

9) efektivitas

Berorientasi pada tujuan yang tepat guna;

10) keadilan

Setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

c. Materi muatan substansi pembentukan produk hukum daerah

Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menentukan, bahwa Peraturan Daerah kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah efisien apabila dilakukan oleh daerah efisien apabila dilakukan oleh daerah efisien apabila dilakukan oleh daerah.

C. Kajian praktik penyelenggaraan

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/Kota berisi materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah telah diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merumuskan pembentukan produk hukum daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan menjadi pedoman bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar untuk membentuk produk hukum daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, maka sudah sepatutnya Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar menjabarkan muatan materi pembentukan produk hukum daerah yang ada dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dalam suatu Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar. Dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kabupaten Karanganyar, yang diakses pada tanggal 24 Januari 2024, tidak ditemukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Karanganyar masih bersifat sektoral, yaitu untuk kepentingan Pemerintah Daerah melalui Peraturan Bupati Nomor 14 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penyelesaian Produk Hukum Daerah, dan Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 101 Tahun 2020 Jo Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 96 Tahun 2022 Jo Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 101 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Bupati *a quo* tidak mengatur proses

pembentukan Produk Hukum Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar.

Ketiadaan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berdampak pada:

1. ketiadaan prinsip kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah dalam suatu peraturan daerah;
2. ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah yang sistematis dalam suatu peraturan daerah;
3. terjadinya perbedaan-perbedaan substansial dan struktur peraturan daerah;

Beberapa contoh Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar yang mengandung kelemahan, yaitu Peraturan Daerah yang satu dengan Peraturan Daerah yang lain tidak sama atau belum ada pembakuan standarisasi, baik dalam merumuskan konsideran, memasukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah dan batang tubuh yang konsisten dalam menentukan Bab, sebagaimana tercermin pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1
Perbedaan Struktur
Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar

Peraturan Daerah	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan (Bab I)
Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penduduk dan Pembangunan Keluarga	Filosofis : tidak ada Sosiologis: ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip peraturan: ada Maksud : tidak ada Tujuan: ada Ruang lingkup: tidak ada
Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pertanian Terpadu	Filosofis : tidak ada Sosiologis: ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip peraturan: tidak ada Maksud dan tujuan: tidak ada Ruang lingkup: ada
Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pemakaman	Filosofis : tidak ada Sosiologis: ada Yuridis: tidak ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan Tujuan : tidak ada Ruang lingkup: tidak ada

Peraturan Daerah	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan (Bab I)
Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum	Filosofis : ada Sosiologis: ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan Tujuan : ada Ruang lingkup: ada
Nomor 1 Tahun 2022 tentang Retribusi Jasa Usaha	Filosofis : tidak ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan Tujuan: tidak ada Ruang lingkup: tidak ada

Sumber Data: JDIH Kabupaten Karanganyar

Tabel 1 di atas menunjukkan perbedaan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, karena belum ada pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah yang baku dan standar. Ada Peraturan Daerah yang memuat aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, namun ada yang memuat salah satu atau salah dua dari ketiga aspek pemberlakuan peraturan perundang-undangan. Dalam dasar mengingat, semua Peraturan Daerah tidak memuat peraturan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, yang seharusnya patut dirumuskan. Ketidaksamaan terjadi pula pada Peraturan Daerah yang ada dalam memuat asas/prinsip dan ruang lingkup. Oleh karena itu dalam rangka mewujudkan pemahaman yang sama dalam pembentukan peraturan daerah diperlukan pedoman dan standarisasi pembentukan produk hukum daerah.

Demikian pula terjadi dalam Peraturan Bupati Kabupaten Karanganyar ketidaksamaan substansi dan struktur Peraturan Bupati, sebagaimana tersebut dalam Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2
Perbedaan Struktur
Peraturan Bupati Kabupaten Karanganyar

Peraturan Bupati	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan
Nomor 31 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja	Filosofis : tidak ada Sosiologis: ada Yuridis: tidak ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan tujuan: ada Sasaran: ada Ruang lingkup: ada
Nomor 122 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Kegiatan/Pekerjaan bagi Perangkat Daerah	Filosofis : tidak ada Sosiologis: ada Yuridis: tidak ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan tujuan: tidak ada Ruang lingkup: ada
Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa	Filosofis :tidak ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan tujuan: ada Ruang lingkup: tidak ada
Nomor 37 Tahun 2021 tentang Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah	Filosofis : tidak ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan tujuan : tidak ada Ruang lingkup: ada

Sumber Data: JDIH Kabupaten Karanganyar

Tabel 2 menunjukkan terdapat perbedaan struktur dalam Peraturan Bupati Karanganyar, karena tidak ada pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah secara baku dan standar. Ada Peraturan Bupati dalam konsiderannya tidak memuat secara lengkap aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, atau ada yang memuat salah satu aspek saja. Dalam dasar mengingat pun, ada Peraturan Bupati yang memuat maksud, tujuan dan ruang lingkup, dan ada yang salah satu memuat maksud atau tujuan atau ruang lingkup. Berdasarkan perbedaan struktur produk hukum daerah tersebut pada Tabel 1 dan Tabel 2, maka Pemerintahan Daerah perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan membuat suatu produk hukum daerah berbeda antara Pemerintah Daerah yang mendasarkan pada Peraturan Bupati dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendasarkan pada Peraturan Dewan, sehingga bisa dikatakan pengaturan bersifat sektoral. Oleh karena itu, diperlukan

peraturan daerah untuk mengatur pembentukan produk hukum daerah secara sistematis, terencana, dan terpadu dalam mewujudkan kepastian hukum, ketertiban/kemanfaatan dan keadilan.

D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

Kajian implikasi/*impact/outcome* penerapan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah didasarkan pada metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA), di mana Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan upaya solusi atas kekosongan hukum pembentukan produk hukum daerah, yang telah berdampak pada perbedaan-perbedaan produk hukum daerah, sebagaimana pada Tabel 1 dan Tabel 2 sub Bab C di atas. Hasil keluaran (*output*) berupa Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan berimplikasi (*impact/outcome*) pada penerapan Peraturan Daerah, yaitu:

1. terwujudnya kepastian hukum pembentukan produk hukum daerah yang dihasilkan dalam kebijakan legislasi antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar;
2. terwujudnya pedoman standar, baku dan tata cara pembentukan produk hukum daerah;
3. terwujudnya struktur produk hukum daerah yang sama, terutama dalam:
 - a. Konsiderans

Lampiran II angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan, bahwa pokok pikiran pada konsiderans Peraturan Daerah memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis. Berdasarkan Lampiran II tersebut, diharapkan konsiderans produk hukum daerah Kabupaten Karanganyar memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, meskipun angka 27 Lampiran II menyatakan

Konsiderans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya. Secara normatif, tidak salah hanya merumuskan aspek yuridis berupa perintah dari peraturan perundang-undangan. Aspek yuridis tersebut tidak cukup untuk memberikan penjelasan dan pemahaman kepada masyarakat, bahwa pembentukan produk hukum daerah karena perintah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu patut dirumuskan aspek filosofis, hakekat membentuk produk hukum daerah dan sosiologis, kebutuhan dan kemanfaatan suatu produk hukum daerah Kabupaten Karanganyar.

b. dasar hukum

Dasar hukum (mengingat) memuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan produk hukum daerah, peraturan yang membentuk daerah, pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, dan peraturan-peraturan yang langsung berhubungan dengan muatan substansi/materi (materiil dan formil) yang diatur dalam batang tubuh produk hukum daerah tersebut.

c. Ketentuan Umum

Pembakuan muatan Bab I Ketentuan Umum suatu produk hukum daerah, yang memuat pasal-pasal tentang pengertian, asas-asas/prinsip-prinsip, maksud dan tujuan serta ruang lingkup, sebagaimana yang ditegaskan dalam Lampiran II Angka 98 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan:

Ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/ atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan dapat dirumuskan dalam bab ketentuan umum atau bab tersendiri.

Ketentuan asas dalam peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah sebagai landasan arah dalam merumuskan, berpikir dan melaksanakan peraturan perundang-undangan. Rumusan asas merupakan rumusan pagar pembatas yang bernilai filosofis. Ketentuan asas dalam peraturan daerah antara lain dapat dilihat dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Perikanan Dan Pergaraman.

4. Terwujudnya transparansi dan akuntabilitas pembentukan produk hukum daerah. Penerapan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar akan memberikan kejelasan program dan kegiatan pembentukan produk hukum daerah, sehingga penganggaran akan semakin jelas penggunaan dan pemanfaatannya. Anggaran Pembentukan Produk Hukum Daerah sudah teralokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diperkirakan tidak lebih dari 10 (sepuluh) Rancangan Peraturan Daerah dalam satu tahun anggaran. Penjelasan implikasi sosiologis berupa efisiensi dan efektivitas penegakkan peraturan dan keuangan Daerah (aspek ekonomi) sesuai dengan metode analisis *Regulatory Impact Analysis* (RIA).

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan, bahwa materi

muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan berbagai faktor pertimbangan yang telah dijelaskan dalam BAB II di atas, baik dari aspek kajian teoritis, kajian asas/prinsip, kajian praktik penyelenggaraan maupun kajian implikasi penerapan produk hukum daerah, maka perlu Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan produk hukum daerah dan menjadi *legal standing* rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Amanat tersebut membuktikan, bahwa dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan berlandaskan pada prinsip kepastian hukum.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 56 jo Pasal 63 Undang-undang tersebut menunjukkan penggunaan penjelasan atau keterangan dan atau naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah, artinya bahwa penyusunan peraturan daerah dapat disertai:

- a. Penjelasan atau Keterangan
- b. Naskah Akademik
- c. Penjelasan atau Keterangan dan Naskah Akademik

Selanjutnya ditentukan, bahwa dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

- b. pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam pendekatan *contrario*, maka dapat dimaknai muatan-muatan di luar muatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah, dan perubahan peraturan yang hanya terbatas mengubah beberapa materi menggunakan naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah. Namun demikian, kalau mendasarkan pada Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-undang tersebut dapat dimaknai pula penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat disertai dengan penjelasan atau keterangan saja. Keadaan tersebut menjadi *debatable*, oleh karena itu perlu ada penegasan pengaturan penyertaan tersebut dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta dapat berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5 berbunyi:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 berbunyi:

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

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

Undang-undang tersebut menjadi *legal standing* pembentukan produk hukum daerah dari berbagai aspek antara lain kewenangan dan tahapan pembentukan, struktur dan format peraturan, dan pedoman muatan-muatan peraturan. Undang-undang tersebut mengatur landasan dasar hukum (mengingat) dengan memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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, Peraturan Bupati, Kepala Desa atau yang setingkat.
 - (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Atas Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Pasal 17 ayat (1):

Menyatakan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 22 ayat (1) :

Menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan.

Pasal 250 :

menyatakan, bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan

Pasal 251 :

Menyatakan, bahwa agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Administrasi Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pasal 98:

- (1) Evaluasi rancangan Perda provinsi mengenai Pajak dan Retribusi dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dan Menteri.

- (2) Rancangan Perda provinsi mengenai Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh DPRD provinsi dan gubernur sebelum ditetapkan wajib disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dan Menteri paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan.
- (3) Evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota mengenai Pajak dan Retribusi dilakukan oleh gubernur, menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri, dan Menteri.
- (4) Rancangan Perda kabupaten/kota mengenai Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh DPRD kabupaten/kota dan bupati/wali kota sebelum ditetapkan wajib disampaikan kepada gubernur, menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri, dan Menteri paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan.
- (5) Menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaian rancangan Perda dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.
- (6) Gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk menguji kesesuaian rancangan Perda dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.
- (7) Menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dan gubernur dalam melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) berkoordinasi dengan Menteri.
- (8) Dalam pelaksanaan koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7), Menteri melakukan evaluasi dari sisi kebijakan fiskal nasional.
- (9) Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan dengan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat berupa persetujuan atau penolakan.

- (10) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (9) disampaikan oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri kepada gubernur untuk rancangan Perda provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/wali kota untuk rancangan Perda kabupaten/kota dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan Perda dimaksud dengan tembusan kepada Menteri.
- (11) Hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (9) disampaikan dengan disertai alasan penolakan.
- (12) Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (9), rancangan Perda dimaksud dapat langsung ditetapkan.
- (13) Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (9), rancangan Perda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/wali kota bersama dengan DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dan Menteri untuk rancangan Perda provinsi dan kepada gubernur dan Menteri untuk rancangan Perda kabupaten/kota.
- (14) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara evaluasi rancangan Perda tentang Pajak dan Retribusi diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 99:

- (1) Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/wali kota disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan untuk dilakukan evaluasi.
- (2) Menteri dan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri melakukan evaluasi Perda provinsi/kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi yang telah berlaku untuk menguji kesesuaian antara Perda dimaksud dengan kepentingan umum, ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kebijakan fiskal nasional.

- (3) Dalam hal berdasarkan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) Perda bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau kebijakan fiskal nasional, Menteri merekomendasikan dilakukannya perubahan atas Perda dimaksud kepada menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri.
- (4) Penyampaian rekomendasi perubahan Perda oleh Menteri kepada menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Berdasarkan rekomendasi perubahan Perda yang disampaikan oleh Menteri, menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri memerintahkan gubernur/bupati/wali kota untuk melakukan perubahan Perda dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja.
- (6) Jika dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja, gubernur/bupati/wali kota tidak melakukan perubahan atas Perda tersebut, menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri menyampaikan rekomendasi pemberian sanksi kepada Menteri.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara evaluasi Perda tentang Pajak dan Retribusi dan pengawasan pelaksanaan Perda mengenai Pajak dan Retribusi dan aturan pelaksanaannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 100:

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 dan Pasal 99 oleh Daerah dikenakan sanksi berupa penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH.
- (2) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Menteri dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Pasal 1 angka 1:

Menentukan, bahwa Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya yang berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

6. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 38 ayat (5):

Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan Bagian Hukum Kabupaten Karanganyar, berdasarkan kriteria:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan Pasal 69, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten yang telah diajukan oleh anggota DPRD Kabupaten, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD Kabupaten disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Berdasarkan Pasal 77, bahwa dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

Mendasarkan Pasal 101, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten.

Mendasarkan Pasal 102, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten yang berasal dari DPRD Kabupaten disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi pedoman dan arah secara teknis dalam pembentukan produk hukum daerah, yang lebih terperinci daripada Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sehingga membingungkan, karena dalam mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota selalu dirumuskan ketentuan yang berbunyi “Ketentuan mengenai penyusunan perda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam dalam Pasal ... sampai dengan Pasal ... berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.” Oleh karena itu, sebagai salah satu dasar pertimbangannya, sudah sepatutnya Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, memberikan definisi Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD. Pengertian Pasal 1 angka 17 tersebut yang menjadi fokus Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun dalam perencanaan membentuk Peraturan Daerah tersebut, perlu disiapkan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memberikan definisi Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Peraturan Daerah provinsi atau Peraturan Daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah akademik sebagai naskah hasil penelitian, maka dalam penyusunan Naskah Akademik berbasis ilmiah dengan menggunakan metode penelitian.

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan mengatur 2 (dua) bentuk peraturan, yaitu Peraturan (Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD) dan Penetapan (Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan), sebagaimana Pasal 2, 3, 9 dan Pasal 54 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pasal 2 berbunyi:

Produk hukum daerah berbentuk:

- a. peraturan; dan
- b. penetapan.

Pasal 3 berbunyi:

Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf

a, terdiri atas:

- a. Perda;
- b. Perkada;
- c. dihapus; dan
- d. peraturan DPRD.

Pasal 9 berbunyi:

Produk hukum daerah berbentuk penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b terdiri atas:

- a. keputusan kepala daerah;
- b. keputusan DPRD;
- c. keputusan pimpinan DPRD; dan
- d. keputusan badan kehormatan DPRD

Pasal 54 berbunyi:

Penyusunan produk hukum daerah yang berbentuk penetapan terdiri atas:

- a. keputusan kepala daerah;
- b. keputusan DPRD;
- c. keputusan pimpinan DPRD; dan
- d. keputusan badan kehormatan DPRD.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menentukan, bahwa peraturan daerah memuat penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang -undangan yang lebih tinggi, namun dapat memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh oleh daerah kabupaten/kota

Dalam membentuk Peraturan Daerah baru, Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan pembentukan produk hukum daerah, khususnya berupa Peraturan Daerah, sebagaimana

ditegaskan dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau keterangan untuk rancangan Peraturan Daerah kabupaten yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten. Pembentukan Produk Hukum Daerah secara teknis normative diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang memiliki makna bahwa segala aspek hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan berlandaskan Pancasila, baik sebagai ideologi bangsa maupun sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara. Nilai-nilai Pancasila harus menjadi asas dalam pembentukan dan muatan materi peraturan perundang-undangan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jawahir Thontowi dalam artikelnya “Meneguhkan Rumah Hukum Pancasila:

Kajian Yuridis Sosiologis Nilai-Nilai Pancasila Ke Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945” menyatakan, bahwa:¹⁷

Kelima dasar Pancasila yang seharusnya menjadi tiang kokoh (*strong poles*) dalam pembangunan nasional justru saat ini terjadi simpang siur. Pancasila yang berumah hukum sepertinya ditinggalkan dan tanpa perawatan memadai. Keberhasilan reformasi yang salah satunya diwujudkan melalui amandemen UUD 1945 dari perubahan I (1999) sampai dengan perubahan V (2002) telah berimbas negatif, tidak terantisipasi secara kritis adalah efek samping gelombang reformasi yang menghendaki nilai baru.

Terjadinya marjinalisasi nilai-nilai dan norma-norma hukum dalam Pancasila tersebut sesungguhnya disebabkan oleh tiga kondisi sosial politik, hukum dan budaya hukum masyarakat.

Pertama, kedudukan Pancasila termarginalkan tidak lagi efektif menjadi sumber hukum antara lain disebabkan oleh faktor yuridis konstitusional. UUD 1945 hasil amandemen tidak lagi menyertakan Penjelasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 menjadi salah satu awal tercerai berainya pemahaman yuridis terhadap nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedua, dampak yang paling destruktif adalah hilangnya posisi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Dalam Pasal 2 UUD 1945 menyatakan kedudukan MPR hanya sebagai sesi bersama (*join session*) yang tidak memiliki kewenangan membuat aturan hukum.

Ketiga, marjinalisasi terhadap nilai-nilai Pancasila sebagai sumber hukum di Indonesia sebagai akibat kekerasan politik Pemerintah Orde Baru. Era reformasi dapat merupakan momen tepat balas dendam dari penderitaan pahit masa lalu. Pancasila sebagai ideologi sebagai musuh kolektif sebagian elit-elit politik dan generasi muda untuk melupakan Pancasila semakin nyata.

Faktor non yuridis yang kontributif menelantarkan Pancasila dari rumah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah tergusurnya institusi BP7 yang semula menjadi institusi pemerintah yang memiliki kewenangan sentral untuk merencanakan, membuat dan mengawasi proses sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai Pancasila. Terjadinya marjinalisasi nilai-nilai Pancasila tersebut tidak lepas dari kelengkapan instrumen yuridis konstitusional, faktor psikologis masyarakat antipati dan dendam terhadap orde baru, saat ini nilai-nilai Pancasila, semakin jauh dari pengetahuan, penghayatan dan pengamalan masyarakat.

Eksistensi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum secara yuridis mempunyai kekuatan yang mengikat, di mana sila-sila Pancasila terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan eksistensi Pancasila tertulis dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁷ Agung Saras SW, Endah Agustiani, Surono, ed., *Konsistensi Nilai-Nilai Pancasila Dalam UUD 1945 dan Implementasinya* (Yogyakarta: PSP Press, 2010), halaman 197-202

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun kekuatan yuridis tersebut, tidak diiringi dengan adanya institusi/kelembagaan dan program-program aplikatif yang sistematis, sehingga Pancasila sebagai nilai yang terlupakan. Mendasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang tersebut, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, menunjukkan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila mengandung prinsip-prinsip dasar bersikap dan berperilaku bagi warga negara Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan asas-asas hukum yang seharusnya dijadikan landasan pembangunan nasional, khususnya pembangunan hukum nasional, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dalam Bab IV yang telah merumuskan arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 bidang hukum. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum masih merupakan suatu pandangan atau ajaran hukum terhadap hukum (hukum positif), yang menganalisis dan menerangkan pengertian hukum atau konsep yuridik, dan belum merupakan suatu teori hukum, karena masih diperlukan persyaratan-persyaratan sebagai teori hukum. Meuwissen mengatakan, bahwa ada tiga tugas yang harus dipenuhi sebagai suatu teori hukum, yaitu:¹⁸

Ia pertama-tama adalah apa yang dimasa lalu dinamakan “ajaran hukum” (rechtsleer). Hal itu mengandung arti bahwa ia menganalisis dan menerangkan pengertian “hukum” (pengertian dari hukum) dan berbagai “pengertian hukum” atau “konsep yuridik” (konsep yang digunakan dalam hukum).

Selanjutnya, teori hukum itu menyibukan diri dengan hubungan antara hukum dan logika. Berkaitan dengannya timbul pertanyaan sejauh mana logika formal “yang biasa” juga relevan untuk hukum. Apakah “berpikir yuridik” atau “penalaran yuridik” adalah sesuatu yang berbeda dari berpikir atau penalaran biasa.

Ketiga, teori hukum menyibukan diri dengan metodologi. Ia menyangkut dua aspek, teori hukum meneliti obyek dan metode di satu pihak dari ilmu hukum (teoritik) dan di pihak lain dari pengembangan hukum (praktikal) seperti perundang-undangan dan peradilan

¹⁸ Meuwissen, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, Terjemahan: B Arief Sidharta (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), halaman 29

Landasan filosofis harus terumuskan dalam konsideran Peraturan Daerah, dengan memberikan makna eksistensi dan hakikat yang diatur dalam Peraturan Daerah, yang tercermin dari judul Peraturan Daerah. Pemaknaan tersebut mendasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berorientasi pada kesejahteraan atau pemenuhan hak-hak asasi dan menggali nilai-nilai Pancasila, yaitu nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan sosial.

Landasan filosofis tercermin dalam konsiderans Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa pembentukan produk hukum daerah merupakan upaya terencana dan terpadu serta berkelanjutan dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan yang mendasarkan pada asas pembentukan dan muatan materi peraturan perundang-undangan dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis.

Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan bagian pembangunan hukum nasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Pembentukan produk hukum daerah dimaksudkan mewujudkan Produk Hukum yang berkualitas, berkepastian hukum dan berkeadilan dengan berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah belum memiliki regulasi yang berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah, sehingga terjadi inkonsistensi dalam pembentukan produk hukum daerah. Pemerintahan Daerah memerlukan produk hukum daerah yang mengatur tata cara dan metode yang standar dan baku dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

Secara yuridis-konstitusional, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan membentuk suatu produk hukum, baik berupa peraturan maupun penetapan, untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Namun kewenangan tersebut belum dipergunakan dalam menyelesaikan kevakuman hukum yang berkaitan dengan

pembentukan produk hukum daerah, yang selama ini pembentukan produk hukum daerah mendasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur produk hukum daerah dari dua Pemerintahan, yaitu Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Perumusan pengaturan produk hukum Daerah Kabupaten/Kota secara substansial membingungkan, karena dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dalam mengatur kewenangan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota hanya menyatakan “Ketentuan mengenai penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... sampai dengan Pasal ... berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.”

Secara empirik, pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Karanganyar telah terjadi perbedaan substansi dan struktur Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, terutama pada Konsiderans, Dasar Mengingat dan Bab I Ketentuan Umum, sebagaimana terlihat dan terbaca pada Tabel 1 dan Tabel 2. Hal tersebut bisa terjadi, karena ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah.

Berdasarkan data sekunder yang tertuang dalam Jaringan Dokumentasi Hukum Kabupaten Karanganyar tidak ada satu pun yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Karanganyar dalam suatu peraturan daerah. Kebijakan legislasi berupa Peraturan Daerah atau peraturan lainnya setiap tahun ditetapkan. Secara sampling, berdasarkan Tabel 1 menunjukkan dari 6 (enam) Peraturan Daerah tidak satu pun memasukkan peraturan perundang-undangan (UU, Perpres dan Permendagri) tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam Tabel 2

menunjukkan dari 4 (empat) Peraturan Bupati tidak satu pun yang memasukan Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

Landasan sosiologis Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu:

1. kebutuhan kepastian hukum dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. diperlukan pedoman dan tata cara terpadu dalam pembentukan produk hukum daerah;
3. efisiensi dan efektifitas pengaturan pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah.

Landasan sosiologis Peraturan Daerah tentang pembentukan produk hukum daerah, bahwa Pemerintahan Daerah memerlukan produk hukum daerah yang diatur dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar serta menjadi pedoman yuridis dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan tercermin dan terumuskan dalam kata “mengingat” sebagai dasar hukum, yaitu memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur terbentuknya suatu wilayah/daerah, peraturan yang mendasari teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan (substansi hukum materiil), dan/atau peraturan yang mengatur hukum acara (substansi hukum formil).

Berdasarkan penjelasan di atas, landasan yuridis pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

Pasal 2:

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.

Pasal 3 ayat (1):

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan

Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6:

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

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

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah berubah berkali-kali terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

Pasal 149 ayat (1) huruf a:

DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota;

Pasal 154 ayat (1) huruf a:

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah bersama Bupati/Walikota

Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
 - (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
 - (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6867);
 6. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

Peraturan Presiden tersebut memuat dan sebagai *legal standing* produk hukum berupa peraturan, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Peraturan Presiden tersebut membahas perencanaan, tata cara penyusunan, pembahasan, tata cara pengesahan atau penetapan, pengundangan, penerjemahan, penyebarluasan dan partisipasi masyarakat.
 7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur tentang produk hukum daerah berupa peraturan dan penetapan. Secara struktur peraturan, Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur:

- a. Produk hukum daerah
- b. Perencanaan
- c. Penyusunan produk hukum daerah berbentuk peraturan
- d. Penyusunan produk hukum daerah berbentuk penetapan
- e. Pembahasan produk hukum daerah
- f. Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan
- g. Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk penetapan
- h. Pemantauan dan pelaporan
- i. Penyebarluasan
- j. Partisipasi masyarakat

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan kebutuhan yuridis Kabupaten Karanganyar yang harus segera diselenggarakan dalam rangka mengisi kevakuman hukum dan menyelesaikan kesenjangan dalam pembentukan produk hukum daerah. Ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah akan berdampak pada terjadi perbedaan prosedur, substansial dan struktur antara produk hukum daerah yang satu dengan yang lain. Naskah Akademik ini akan menjangkau kesenjangan tersebut dan berupaya memberikan pedoman dalam pembentukan produk hukum daerah, sehingga arah pengaturannya akan tegas dan jelas. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang tidak merumuskan secara spesifik dalam suatu peraturan, bercampur rumusannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, bahkan pengaturan Peraturan Daerah hanya dengan frasa “mutatis mutandis” dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Naskah Akademik yang akan “melahirkan” Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan lebih tegas dan jelas serta komprehensif pengaturannya hanya untuk Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar dengan ruang lingkup:

1. Ketentuan Umum

1 Pengertian

Pengertian meliputi daerah, pemerintahan daerah, pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bupati, Perangkat Daerah, Pimpinan DPRD, Bapemperda, Produk Hukum Daerah, Pembentukan Produk Hukum Daerah, pembentukan peraturan daerah, peraturan daerah, peraturan Bupati, Keputusan Bupati, fasilitasi, evaluasi, konsultasi, program pembentukan peraturan daerah, verifikasi, klarifikasi, nomor registrasi, pengundangan, autentifikasi, pelaksana tugas, pelaksana harian, penjabat, rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan tahunan daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, dan hari.

Pengertian tersebut diambil secara yuridis dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2019.

2 Asas

Asas yang digunakan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diambil dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, baik asas pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas muatan materi peraturan perundang-undangan. Keberadaan asas dalam peraturan daerah berdasarkan Angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Fungsi asas sebagai pagar agar penegakan peraturan daerah tidak melampaui batas pagar “asas”. Peraturan Daerah tanpa asas akan terjadi ketidakadilan, diskriminasi dan terganggunya hak-hak orang lain.

3 Maksud dan tujuan

Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah diselenggarakan dengan maksud mengatur cara dan metode yang pasti, baku dan standar Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan mendasarkan pada asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah bertujuan:

- a. mewujudkan landasan hukum Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- b. mewujudkan pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
- c. mewujudkan standarisasi Pembentukan Produk Hukum Daerah sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

4 Materi

a. Bentuk Produk Hukum Daerah

Produk Hukum Daerah berbentuk:

- a. peraturan; dan
- b. penetapan.

(Pasal 2 Permendagri No.80 Tahun 2015)

Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Bupati; dan
- c. Peraturan DPRD.

(Pasal 3 Permendagri No.80 Tahun 2015)

Produk Hukum Daerah berbentuk penetapan terdiri atas:

- a. Keputusan Bupati;
- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

(Pasal 9 Permendagri No.8 Tahun 2015)

- b. Perencanaan Produk Hukum Daerah
 - b.1. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:
 - a) penyusunan Propemperda;
 - b) perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka; dan
 - c) perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda.

(Pasal 10 jo Pasal 17 Permendagri No.80 Tahun 2015)
 - b.2. Perencanaan Penyusunan Peraturan Bupati dan Peraturan DPRD
 - b.3. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Metode Omnibus
- c. Penyusunan Produk Hukum Daerah
 - c.1. Penyusunan Peraturan Hukum Daerah
 - c.2. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Peran Serta Masyarakat
 - c.3. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD
Ketentuan Lain-Lain
 - c.4. Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati
 - c.5. Penyusunan Rancangan Peraturan DPRD
 - c.6. Peraturan DPRD tentang Tata Tertib
 - c.7. Peraturan DPRD tentang Kode Etik
 - c.8. Peraturan DPRD Tentang Tata Beracara Badan Kehormatan
- d. Pembahasan Produk Hukum Daerah;
- e. Pembinaan Terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan;
- f. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah;
- g. Nomor Register;

- h. Penetapan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi;
- i. Klarifikasi Peraturan Daerah;
- j. Penyebarluasan;
- k. Peran serta Masyarakat; dan
- l. Pendanaan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sehingga diperlukan pembangunan hukum;
2. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah akan mewujudkan kepastian hukum;
3. Pembentukan produk hukum daerah harus mendasarkan pada unsur filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai unsur-unsur pemberlakuan produk hukum daerah;
4. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah harus berpedoman pada Naskah Akademik.

B. Saran

1. Jadikan naskah akademik sebagai pedoman dan arah pembentukan produk hukum daerah;
2. Merekomendasikan pembentukan produk hukum daerah sebagai skala prioritas dan diselesaikan dalam Tahun Anggaran 2024.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A.A.G.Peters, Ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988
- Anselm Strauss & Juliet Corbin. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, 2011
- Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan*. Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010
- John W.Creswell. *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press, 2002Nusa Media, 2011
- Meuwissen. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Terjemahan: B Arief Sidharta, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009
- Peter de Cruz. *Comparative Law in a Changing World*. London_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2010
- Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon. *Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa*. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014
- Romli Atmasasmita. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017
- Sudjito. *Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila*. Proceeding Kongres Pancasila “Pancasila Dalam Berbagai Perspektif” Yogyakarta: Sekjen MK, 2009

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

Journal:

Ferry Irawan Febriansyah. 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Jurnal PERSPEKTIF Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September

Syofyan Hadi dan Tomy Michael. 2021. *Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah*. Vol. 5, No. 2 September 2021

Marten Bunga. 2019. Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Universitas Indonesia, Jurnal Hukum & Pembangunan 49 No. 4 (2019):

M. Taufiqurahman. 2019. *Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat Dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview*. Soumatera Law Review Volume 2, Nomor

Lampiran : Rancangan Peraturan Daerah
tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah