

**URGENSI PENYEMPURNAAN PENGATURAN TENTANG EVALUASI
DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN
PERATURAN DAERAH**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:
MOH ROZIQ SAIFULLOH
NIM. 155010100111024



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2019**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **URGENSI PENYEMPURNAAN
PENGATURAN TENTANG EVALUASI DAN
ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT DALAM
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Identitas Penulis :
a. Nama : **Moh Roziq Saifulloh**
b. NIM : **155010100111024**

Konsentrasi : **Hukum Tata Negara**
Jangka Waktu Penelitian : **5 (Lima) Bulan**
Disetujui pada tanggal : **Agustus 2019**

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Mohammad Dahlan, SH.MH.
NIP. 19800906 200812 1 002

Dr. Indah Dwi Qurbani, SH.MH.
NIP. 201607 801027 2 000

Mengetahui,
Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Tunggal Anshari SN. S.H.M.H.
NIP. 19590524198601 1 001

HALAMAN PENGESAHAN

**URGENSI PENYEMPURNAAN PENGATURAN TENTANG EVALUASI
DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN
PERATURAN DAERAH**

**OLEH:
Moh Roziq Saifulloh
155010100111024**

Skripsi ini telah disahkan pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Mohammad Dahlan, SH.MH.
NIP. 19800906 200812 1 002

Dr. Indah Dwi Qurbani, SH.MH.
NIP. 201607 801027 2 000

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dekan Fakultas Hukum

Dr. Tunggul Anshari SN. S.H.M.H.
NIP. 19590524 198601 1 001

Dr. Muchamad Ali Safa'at, SH.,MH.
NIP. 19760815 199903 1 003

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT Berkat segala pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul “URGENSI PENYEMPURNAAN PENGATURAN TENTANG EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH” ini tanpa suatu halangan yang berarti. Latar belakang penulis menyusun penelitian ini tidak lepas dari kegundahan penulis atas banyaknya disharmonisasi peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah di Indonesia. Sedangkan diketahui bahwa pembentukan peraturan daerah tidak lepas dari pembentukan naskah akademik sebagai dasar keilmiah yang mana telah diatur melalui undang-undang, peraturan presiden maupun peraturan menteri, namun setiap daerah tetap memiliki karakteristik pembentukan naskah akademik yang berbeda-beda sehingga menimbulkan kesulitan dalam menganalisis hingga tahap harmonisasi maupun sinkronisasi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan terkait oleh badan yang berwenang. Berangkat dari logika tersebut peneliti menemukan kekurangan penjelasan dalam pengaturan tentang evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah sehingga peneliti tertarik untuk meneliti urgensi dan penyelesaian dari permasalahan tersebut. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, dorongan, bimbingan dan arahan kepada penulis. Ucapan terimakasih tersebut, penulis ucapkan kepada :

1. Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan jajarannya yang telah memberikan iklim kondusif untuk mengembangkan kegiatan penulisan ini.
2. Mohammad Dahlan, S.H.M.H., Dosen Pembimbing Utama berkat bimbingan beliau penelitian ini terselesaikan. Telah mengantarkan peneliti untuk memahami sejarah ideologi dan hukum .
3. Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H.M.H., Dosen pembimbing pendamping berkat arahan dan bimbingan beliau penelitian ini dapat terselesaikan.. Masukan-

masukannya yang kemudian menjadikan penelitian ini lebih fokus dan sistematis.

4. Kedua orang tua dan keluarga penulis atas doa restu dan segala pengorbanan kepada penulis.

Dalam Skripsi ini penulis menyadari masih ada kekurangan, untuk itu segala saran dan kritik guna perbaikan dan kesempurnaan sangat penulis nantikan.

Malang, 11 Maret 2019



Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
RINGKASAN	viii
SUMMARY	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	01
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan	15
D. Manfaat	16
E. Sistematika Penulisan	17
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Asas-asas Peraturan perundang-undangan	19
B. Norma dan Norma Hukum	21
C. Teori Piramida (“ <i>Stufenbau Theory</i> ”)	22
D. Teori Analisis dan Evaluasi Peraturan perundang-undangan	24
E. Harmonisasi Hukum	28
F. Sinkronisasi Hukum	32
G. Tinjauan Umum terkait Kekaburan Norma	33
H. Tinjauan Umum terkait Peraturan Daerah	37
I. Tinjauan Umum terkait Pemerintahan Daerah	40
J. Tinjauan Umum terkait Naskah Akademik	46
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	48
B. Pendekatan Penelitian	48
C. Jenis Bahan Hukum	50
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum	52
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	53
F. Definisi Konseptual	53
BAB IV PEMBAHASAN	
A. Problematika Pengaturan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah	55
B. Penyempurnaan Pengaturan Tentang Evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait Dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah	73
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	99
B. Rekomendasi	100
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

Tabel. 1 Penelitian Sebelumnya	13
Tabel. 2 Beberapa Disharmonisasi Peraturan Daerah di Indonesia.....	68



RINGKASAN

Moh Roziq Saifulloh, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, September 2019, URGENSI PENYEMPURNAAN PENGATURAN TENTANG EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH, Mohammad Dahlan, S.H.M.H., Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H.M.H.

Disharmonisasi Peraturan Daerah menjadi permasalahan yang membutuhkan perhatian khusus di bidang hukum ketatanegaraan Indonesia. Pembinaan regulasi diperlukan untuk meminimalisir permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang seringkali saling tumpang tindih, inkonsistensi, multitafsir, dan tidak operasional. Oleh karena itu pada tahun 2016, Kementerian Dalam Negeri melakukan langkah konkret yaitu pencabutan terhadap 3.143 peraturan daerah karena dinilai bermasalah dan tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Keberadaan sinkronisasi dan harmonisasi sejatinya tertuang dalam BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Namun ketentuan yang mengatur terkait penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah yaitu Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tidak mengatur secara spesifik/detil yang menimbulkan kekaburan hukum (*vaqueness norm*) pada pembaca peraturan perundang-undangan khususnya perancang peraturan daerah sehingga tidak mendapat kepastian hukum untuk membentuk BAB III naskah akademik rancangan peraturan daerah yang baik dan benar.



SUMMARY

Moh Roziq Saifulloh, Faculty of Law, University of Brawijaya, in September 2019, Urgency in Improvement of Arrangement of Evaluation and Analysis of Legislations in regards to Academic Paper Composition for Local Regulation Drafting, Mohammad Dahlan, S.H.M.H., Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H.M.H.

Disharmony of Local Regulations has become an issue that requires special attention in Constitutional Law in Indonesia. Fixing regulations is required to minimise legislation-related issues in Indonesia that are mostly overlapping, inconsistent, multi-interpreted, and not operational. Therefore, back in 2016, the Minister of Home Affairs revoked 3,143 local regulations as they were seen overlapping and problematic to higher regulations above them. Synchronisation and harmonisation, as a matter of fact, are stipulated in Chapter III concerning Evaluation and Analysis of the legislation regarding academic papers for draft of local regulations. However, the provision that regulates the composition of Chapter III concerning Academic Papers of local regulation draft in Addendum I of Law Number 12 of 2011 concerning Legislation Formation and Addendum II of Regulation of Minister of Home Affairs Number 80 of 2015 concerning Formation of Local Legal Products, as severally amended, and as recently amended to Regulation of Minister of Home Affairs Number 120 of 2018, does not provide clear regulation, leading to vagueness of norm during legislation reading especially in local regulations drafting. This has resulted in the absence of legal certainty to compose Chapter III of academic papers for appropriate and acceptable local regulation drafting.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.¹ Menurut Jimly Asshiddiqie norma-norma hukum yang akan ditetapkan dalam rancangan undang-undang harus disiapkan berdasarkan pemikiran yang cermat dan perenungan mendalam untuk kepentingan publik (*public interest*) dan bukan kepentingan pribadi maupun golongan.² Pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkembang dewasa ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak dapat mengesampingkan tahapan maupun tata cara yang telah diatur dalam peraturan *a quo*.

Naskah akademik merupakan komponen yang tidak terpisahkan memiliki fungsi sebagai dasar perancangan dan perumusan norma suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Dimana naskah akademik tersebut berisi bahan kajian yang menggambarkan tentang latar belakang dan tujuan, urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu

¹ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234, Ps.1 angka 1.

² Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang di Indonesia**, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 320

Rancangan Undang-Undang.³ Salah satu aspek penting yang harus dilakukan dalam penyusunan naskah akademik yaitu evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan materi dari rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Evaluasi dan analisis ini bertujuan untuk mengetahui kondisi hukum mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Selain itu, untuk menghindari agar peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga dapat memberikan kepastian hukum. Naskah Akademik juga kelak akan berguna sebagai acuan atau referensi dalam proses penyempurnaan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya pada pembahasan internal di alat kelengkapan pembentuk peraturan yang mengusulkan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pemerintah terkait.

Peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa jenis, yang secara garis besar dapat dibagi menjadi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah adalah peraturan daerah. Pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah secara formal setidaknya diatur dalam 2 (dua) undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemda) yang kemudian diatur secara spesifik dalam UU PPP. Selain

³ Khopiatuziadah, **Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undang dalam Penyusunan Naskah Akademik**, diakses dari https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/EVALUASI%20DAN%20ANALISIS%20PERATURAN%20PERUNDANG-Rechtvinding%20Online.pdf, diakses pada 10 Juli 2018, jam 01.50 WIB.

itu, terdapat pula pengaturan terkait dengan pembatalan peraturan daerah yang diatur dalam 4 (empat) peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), UU PPP, UU Pemda dan Undang-Undang 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA). Merujuk pada peraturan *a quo*, lembaga terkait yang memiliki kewenangan untuk mencabut dan/atau membatalkan peraturan daerah adalah Mahkamah Agung, dimana sebelumnya kewenangan tersebut bukan hanya diberikan kepada Mahkamah Agung, namun diberikan juga kepada Kementerian Dalam Negeri.⁴ Adapun kewenangan Kementerian Dalam Negeri tersebut telah dihapuskan melalui Putusan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tanggal 5 April 2017 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017. Sementara itu, terdapat pula pengaturan mengenai penyidikan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Secara vertikal ke bawah, pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

⁴ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.251

Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri PPHD).

Peraturan daerah merupakan wujud adanya otonomi daerah guna mencapai tujuan desentralisasi.⁵ Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 6 UU Pemda. Sejalan dengan hal tersebut, adanya Peraturan Daerah harus mencerminkan nilai yang terkandung dalam masyarakat di daerah karena dimungkinkan substansi muatannya mengakomodasi kearifan lokal.⁶ Namun demikian, pengaturan tersebut tetap tidak diperkenankan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁷ maupun kepentingan umum. Peraturan daerah dihadapkan pada persoalan bagaimana agar dapat mengatur urusan kewenangan sesuai dengan karakteristik daerahnya, namun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sejalan dengan hal tersebut, Eugen Ehrlich berpendapat bahwa sebuah penggambaran realistik tentang hukum *in action* (dalam hal ini Peraturan Daerah) haruslah mempertimbangkan 'hukum yang hidup' yang ada pada sub-sub kelompok, disamping hukum negara.⁸ Maka dari itu, keberadaan sinkronisasi dan harmonisasi dalam setiap pembentukan peraturan daerah

⁵ Yusnani Hasyimzoem, **Penguatan Instiusional Pemekaran Daerah**. Justice Publisher, Bandar Lampung, 2014, hal. 4

⁶ Muhammad Suharjono, **Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah**, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.10, No.19 (Februari, 2014), hal.34.

⁷ M. Solly Lubis, **Mahkamah Konstitusi dan Putusannya : Antara Harapan dan Kenyataan**, Jurnal Konstitusi, Vol.3, No.4, Desember, 2006, hal.62.

⁸ Werner Menski, **Perbandingan Hukum dalam Konteks Global**, diterjemahkan dari Comparative Law in a Global Context oleh M.Khozim, Nusa Media, Bandung, 2012, hal. 124

menjadi sangat penting, terlebih lagi ketika hukum di tingkat pusat dan hukum di tingkat daerah bertemu.

Kesalahan implementasi pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah akan menimbulkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Dimana disharmoni peraturan perundang-undangan tersebut mengakibatkan: terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; timbulnya ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.⁹ Mengikuti pendapat Gustaf Radburch bahwa setiap penerapan peraturan perundang-undangan ke dalam masyarakat bertumpu pada tiga nilai dasar hukum yakni kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Ketiganya masing-masing berisi tuntutan yang berbeda, yang satu dengan lain mempunyai potensi untuk saling bertentangan, misalnya: nilai kepastian hukum akan mengesampingkan nilai keadilan dan kemanfaatan.¹⁰

Kesalahan dalam implementasi sebagaimana yang dipaparkan di atas menyebabkan disharmonisasi produk daerah khususnya peraturan daerah yang terjadi pada tahun 2016 silam yaitu Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia mencabut dan membatalkan sebanyak 3.143 Peraturan

⁹ AA. Oka Mahendra, **Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan**, diakses dari <http://djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 01 Januari 2019, jam 23.55 WIB.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hal.19

Daerah yang dianggap bermasalah¹¹, yang mana kejadian tersebut merupakan sebagian kecil dari banyaknya peraturan daerah di Indonesia yang bermasalah.¹² Dari sisi anggaran peraturan daerah yang bermasalah juga menimbulkan kerugian, mengingat jumlahnya sangat banyak. Laporan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan menunjukkan peraturan daerah bermasalah menimbulkan kerugian dari sisi biaya penelitian. Pembentukan peraturan daerah membutuhkan tidak kurang Rp.300.000.000.- (tiga ratus juta rupiah). Dengan adanya 3.000 lebih peraturan daerah yang dibatalkan berarti Rp. 900.000.000.000.- (sembilan ratus milyar rupiah) dana menjadi mubadzir, belum lagi biaya untuk membuat peraturan daerah yang menggantikan peraturan daerah yang telah dibatalkan tersebut.¹³

Adapun 8 (delapan) faktor timbulnya keadaan disharmoni Peraturan Daerah di Indonesia antara lain:¹⁴

¹¹ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, **Presiden Umumkan Pembatalan 3143 Peraturan daerah Bermasalah**, diakses dari <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-peraturan-daerah-bermasalah>, diakses pada 09 Juli 2018, jam 23.55 WIB.

¹² Adapun Peraturan daerah yang termasuk dalam kategori bermasalah adalah Peraturan daerah mengenai tanggung jawab sosial lingkungan perusahaan (*corporate social responsibility*) (Peraturan daerah CSR). Peraturan daerah CSR termasuk dalam 1765 Peraturan daerah yang dibatalkan Pemerintah tahun 2016. Peraturan daerah tersebut bermasalah karena menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan dan investasi, menghambat kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. telah menetapkan Peraturan daerah CSR, seperti: Peraturan daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2017, Peraturan daerah Kota Banjarmasin Nomor 14 Tahun 2016, Peraturan daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2016, Peraturan daerah Kota Surakarta Nomor 9 tahun 2015, Peraturan daerah Kota Magelang Nomor 11 Tahun 2017, Peraturan daerah Kabupaten Buleleng Nomor 7 Tahun 2017, Peraturan daerah Kota Jambi Nomor 1 Tahun 2016, Peraturan daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 2016. Admin, **Presiden Umumkan Pembatalan 3.143 Peraturan daerah Bermasalah**, diakses dari <https://www.kemendagri.go.id/blog/4334-PresidenUmumkan-Pembatalan-3143-Peraturan-daerah-Bermasalah>, diakses pada 06 Desember 2018.

¹³ Meri Yarni, **Penyusunan Naskah Akademik Sesuai Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah**, Universitas Jambi, Jambi, Maret, 2014.

¹⁴ AA. Oka Mahendra, *Op., Cit.*

- a. Pembentukan sering dilakukan dalam kurun waktu yang berbeda oleh lembaga yang berbeda pula;
- b. Pejabat yang berwenang membentuk produk hukum berganti-ganti;
- c. Pendekatan sistem dalam pembentukan peraturan lebih lemah dibanding pendekatan sektoral;
- d. Lemahnya koordinasi yang melibatkan berbagai lembaga dalam proses regulasi;
- e. Akses ke partisipasi publik dalam proses pengaturan masih terbatas;
- f. Tidak ada standar dan metode pasti yang mengikat seluruh badan pengatur.

Sejalan dengan pernyataan diatas Sidharta berpendapat bahwa disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, yakni:¹⁵

- a. Terjadinya inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, misalnya Peraturan Daerah dengan Undang-Undang.
- b. Terjadinya inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarki sejajar (misalnya sesama peraturan daerah) tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.

¹⁵ Sidharta, Kerangka **Berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pengelolaan Pesisir**, dalam buku Jason M. Patilis, dkk. (ed), **Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia**, diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS, Dep. Kelautan dan Perikanan, Dep. Hukum dan HAM, bekerjasama dengan Mitra Pesisir (Coastal Resources Management Project), Jakarta, 2005, hal. 62

- c. Terjadi inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalnya sesama peraturan daerah) tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.
- d. Terjadi inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda pasal ketentuan (misalnya Pasal 1 bertentangan dengan Pasal 15 dalam satu peraturan daerah yang sama).
- e. Terjadi inkonsistensi antara sumber-sumber formal hukum yang berbeda (misalnya antara peraturan daerah dengan putusan hakim atau antara peraturan perundang-undangan lainnya dan kebiasaan).

Tujuan dibentuknya UU PPP adalah agar terdapat tatanan yang tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan, pemberlakuannya maupun substansinya sehingga terdapat pola, bentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun pengaturan mengenai format pembentukan naskah akademik pada Lampiran I UU PPP yang diatur lebih lanjut pada Lampiran II Permendagri PPHD seringkali terdapat perbedaan penafsiran atau interpretasi khususnya pada pembentukan BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait dalam naskah akademik rancangan peraturan daerah sehingga menimbulkan disharmoni antar peraturan perundang-undangan (dalam hal ini peraturan daerah) secara vertikal maupun horizontal. Keberadaan lampiran seharusnya menjelaskan

lebih detil sehingga pembaca dapat memahami isi penjabaran dari suatu peraturan perundang-undangan, bukan sebaliknya yang hanya menjabarkan secara luas sehingga mengakibatkan pembaca mengintrepretasikan atau menafsirkan dengan penafsiran yang berbeda sebagaimana Lampiran I UU PPP dan Lampiran II Permendagri PPHD.

Terkait kekaburan norma Mathias Klatt berpendapat bahwa problematika yuridis yaitu tidak dapat ditentukan 'apa hukumnya' secara tepat (*legal indeterminacy*) kemungkinan disebabkan oleh berbagai hal, seperti kekaburan makna (*vaqueness*), dengan demikian apabila terdapat suatu norma yang memiliki makna kabur, dinamakan *vaqueness norm* atau ke-mendua-artian makna (*ambiguity*), lebih jelasnya terlihat arti lain dari ambiguitas.¹⁶ Terkait dengan kekaburan hukum/norma pembentukan BAB III naskah akademik rancangan peraturan daerah tergolong pada *vaqueness norm* karena telah terdapat pedoman yang mengaturnya, namun tidak secara spesifik/detil dalam penjelasannya sehingga pembaca peraturan perundang-undangan khususnya perancang peraturan perundang-undangan tidak mendapat kepastian hukum guna membentuk BAB III naskah akademik rancangan peraturan daerah yang baik dan benar.

Kekaburan hukum/norma pembentukan BAB III naskah akademik rancangan peraturan perundang-undangan terlihat pada Lampiran I UU PPP, yang hanya menjelaskan ketentuan pembentukan BAB III evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam naskah akademik rancangan peraturan perundang-undangan yaitu:

¹⁶ Mathias Klatt, **Making The Law Explicit: The Normativity Of Legal Argumentation**, Hart Publishig, Oxford And Portland Oregin, 2008, hal. 262-264

“Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.”

Begitu pula pada peraturan pelaksana dibawahnya yaitu Lampiran II Permendagri PPHD yang seharusnya menjelaskan serta menjabarkan lebih detail mengenai peraturan di atasnya, namun tidak memberikan penjelasan secara spesifik terkait pembentukan BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan terkait dan hanya mengulang isi lampiran peraturan di atasnya. Berikut penjelasan pembentukan BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan terkait dari Lampiran II Permendagri PPHD:

“Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-

undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.”

Dari kedua lampiran peraturan perundang-undangan di atas yang menjelaskan pembentukan BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan terkait, keduanya hanya memiliki perbedaan objek pemberlakuan, dimana Lampiran I UU PPP diberlakukan bagi pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah, sedangkan Lampiran II Permendagri PPHD diberlakukan bagi pembentukan Peraturan Daerah. Namun keduanya tidak memiliki petunjuk maupun format implementatif bagaimana tata cara evaluasi dan analisis serta format baku pembentukan BAB III Naskah akademik sehingga menghasilkan peraturan yang harmonis dan sinkron sebagaimana tujuan terbentuknya UU PPP maupun Permendagri PPHD. Kekaburan norma seperti ini tentu dapat menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam para pembentuk/perancang peraturan daerah karena para pembentuk/perancang peraturan daerah tidak jelas mengetahui apa yang dimaksud dan dikehendaki dari pasal tersebut. Maka tidak heran apabila sebanyak 3.143 Peraturan Daerah dibatalkan yaitu Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia karena Peraturan Daerah tersebut

disharmonisasi (bertentangan) dengan peraturan perundang-undangan yang terkait maupun bertentangan dengan kepentingan umum.¹⁷

BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan terkait sejatinya memegang peran utama dalam pembentukan Naskah Akademik, sebab seluruh kewenangan atau objek bahasan yang akan diatur dari BAB I Pendahuluan hingga BAB VI Penutup wajib tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau hukum positif, yang mana pembuktian seluruh kewenangan atau objek bahasan yang akan diatur tersebut tidak bertentangan dapat dilihat pada BAB III Naskah Akademik. Dengan kata lain, sah atau tidaknya pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini khususnya peraturan daerah dapat dilihat pada BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan terkait, sebab di dalamnya memuat peraturan tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan hukum positif.

Permasalahan tersebut sebenarnya dapat ditanggulangi dengan melakukan pengkajian dan penelitian ilmiah secara mendalam, sehingga hasil kajian tersebut menunjukkan apakah diperlukan pembentukan peraturan daerah dan jika perlu pengaturan yang bagaimanakah idealnya diatur dalam peraturan daerah itu sendiri. Sejalan dengan hal tersebut, I Gde Pantja Astawa berpendapat bahwa solusi terhadap persoalan ini adalah dengan melakukan riset ilmiah dalam pembuatan Naskah akademik yang mendapat sentuhan

¹⁷ Leo Agustino, **PEMBATALAN 3.143 PERATURAN DAERAH: Satu Analisis Singkat**, Jurnal Ilmu Pemerintahan, ISSN 2442-5958 E-ISSN 2540-8674, CosmoGov, Vol.3 No.1, April 2017, hal. 16.

ilmiah sehingga *output*-nya dapat menghasilkan peraturan yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation*.¹⁸

Berangkat dari permasalahan diatas, penulis mengangkat judul “Urgensi Penyempurnaan Pengaturan tentang Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah”. Adapun beberapa karya ilmiah ataupun penelitian yang mempunyai pokok bahasan yang hampir sama dengan hal yang diangkat oleh penulis terdapat dalam tabel berikut:

Tabel. 1 Penelitian Sebelumnya

No.	NAMA	JUDUL	KETERANGAN	TAHUN
1.	SULIYONO, H. ARIS (Fakultas Hukum, Universitas Muria Kudus, Kudus)	Sinkronisasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 10 Tahun 2015 Dalam Sistem Perundang-Undangan	Penelitian ini bertujuan untuk Mendiskripsikan Sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No.10 Tahun 2015 terhadap putusan Mahkamah Agung RI No 06.P/HUM/2016	2018
2.	Khopiatusiadah	Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-	Dalam penelitian ini penulis mendeskripsikan lazimnya tata cara	2016

¹⁸ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, **Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia**, Alumni, Bandung, 2008, hal. 110.

		Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik	penulisan BAB III naskah akademik Rancangan Undang-Undang tanpa mengangkat permasalahan apapun.	
3.	Hafiz Andi Sadewo (Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Kediri)	Urgensi Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif (Studi di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kejelasan pengaturan terkait Harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan daerah Kota Kediri	2015
4.	Wibowo Oktafian Pratama Inayati	Analisis Kebijakan Evaluasi Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi	Penelitian ini membahas mengenai analisis kebijakan evaluasi Peraturan Daerah dan retribusi daerah dengan pendekatan kualitatif guna	2014

		Daerah Oleh Pemerintah Pusat	diketahui dampak yang timbul akibat perubahan kedua Undang-Undang tersebut.	
--	--	------------------------------------	---	--

Studi ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang disebutkan di atas, di mana penulis ini menganalisis masalah ketidakjelasan ambiguitas dalam regulasi substansi dalam perumusan peraturan daerah terutama dalam Bab III Evaluasi dan analisis Peraturan terkait dalam NA RAPERDA untuk menemukan kepastian hukum dalam sinkronisasi dan harmonisasi antara Regulasi dan Regulasi Daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana problematika pengaturan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah?
2. Bagaimana seharusnya pengaturan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam penyusunan Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah agar harmonis dan sinkron dengan Peraturan perundang-undangan lainnya?

C. Tujuan

Secara umum tujuan penelitian adalah menjawab permasalahan yang diuraikan dalam rumusan masalah. Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis problematika pengaturan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah.
2. Menganalisis bagaimana seharusnya pengaturan evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah agar harmonis dan sinkron dengan Peraturan perundang-undangan lainnya.

D. Manfaat

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi khazanah ilmu hukum pada umumnya dan menjadi pijakan dalam pengembangan pengetahuan ilmu hukum tata negara, khususnya permasalahan berkaitan dengan disharmonisasi antara pembentukan Peraturan Daerah dengan Undang-Undang sebagai peraturan di atasnya.

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi civitas akademika sebagai bahan untuk merumuskan penelitian lebih lanjut mengenai sistem pratinjau terhadap pembentukan Peraturan Daerah.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan maupun masukan dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia.

c. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan wawasan kepada masyarakat, terutama masyarakat di daerah agar dapat berpartisipasi dalam mengawal Peraturan Daerah.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Berikut adalah pemaparan sistematika beserta alur pembahasan dalam penelitian ini.

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan konsep penulisan laporan penelitian yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan serta manfaat.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi uraian kajian penting yang berkaitan dengan judul yang akan digunakan dalam pembahasan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini berisi uraian mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis bahan hukum, sumber bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan definisi konseptual yang digunakan penulis dalam penelitian ini.

BAB III : PEMBAHASAN

Dalam bab ini menjabarkan pembahasan mengenai hasil penelitian yang dilakukan terkait tema penelitian yang diambil penulis.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini menguraikan mengenai kesimpulan dan saran terkait hasil pembahasan yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya yang membahas hasil penelitian.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Asas-asas Peraturan perundang-undangan

Secara normatif Pasal 1 UU PPP menjelaskan bahwa Peraturan perundang-undangan adalah aturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang diterima secara umum dan dibuat atau ditetapkan oleh lembaga negara atau otoritas sah melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan perundang-undangan¹⁹.

Bagir Manan menunjukkan bahwa banyak orang menganggap undang-undang, hukum dan Peraturan perundang-undangan adalah hal yang sama. Padahal ketiganya merupakan istilah yang berbeda, menurut Bagir Manan, Undang-Undang adalah bagian dari Peraturan perundang-undangan, hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum lain seperti Kebiasaan, Hukum Adat dan Hukum Yurisprudensi, sedangkan Peraturan perundang-undangan terdiri dari Undang-Undang dan berbagai Peraturan perundang-undangan lain²⁰.

Ketika ada lebih dari satu Aturan hukum yang mengatur hal yang sama, maka prinsip Aturan Hukum berlaku. Adapun tiga (tiga) prinsip hukum dalam Peraturan, yaitu:

- a. *“Lex superior derogat legi inferiori.”* Regulasi yang lebih tinggi mengecualikan regulasi level yang lebih rendah, kecuali jika substansi

¹⁹ Bagir Manan dalam Novianto M. Hantoro., **Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009–2029**, Peneliti Madya bidang Hukum Tata Negara pada Pusat Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR–RI, Jakarta, 2014, Hal. 7

²⁰ Novianto M. Hantoro, *Ibid.*

regulasi yang lebih tinggi ditetapkan untuk mengesahkan Regulasi Legislatif tingkat bawah.

- b. *“Lex specialis derogat legi generalis.”* Aturan khusus menimpa aturan yang lebih umum. Prinsip ini dibagi menjadi 3 (tiga) kondisi, yaitu: 1) Kondisi *“lex specialis”* harus sama dengan kondisi *“lex generalis”*; 2) Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *“lex generalis”*; 3) Ketentuan dalam Peraturan Hukum Umum akan berlaku, kecuali sebagaimana yang diatur secara tegas dalam Peraturan dan Regulasi.
- c. *“Lex Posterior Derogat Legi Priori.”* Aturan baru menggantikan aturan lama. Prinsip ini mensyaratkan penggunaan undang-undang baru. Dasarnya adalah sebagai berikut: 1. Aturan baru harus sama atau lebih tinggi dari aturan lama; 2. Aturan baru dan lama mengatur aspek yang sama. Prinsip ini bertujuan mencegah dualisme yang dapat menciptakan ketidakpastian hukum. Mengingat hal ini, ketentuan yang mengatur pencabutan anggaran rumah tangga tidak terlalu penting. Secara hukum, ketentuan serupa tidak akan berlaku lagi setelah aturan baru diberlakukan.
- d. Asas Legalitas. Peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut (*“Nullum delictum noella poena cine previa lege poenali”*).²¹

Dalam prinsip perundang-undangan, menurut Jimly Ashsiddiqie²² kesatuan tata hukum tidak pernah bisa terancam oleh suatu pertentangan antar norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah di dalam

²¹ Novianto M. Hantoro, *Ibid.*, hal. 11–12.

²² Jimly Asshiddiqie, **Teori Hans Kelsen tentang Hukum**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, Hal.163

hierarki hukum (“*The unity of the legal order can never be endangered by any contradiction between a higher and a lower norm in the hierarchy of law*”).

B. Norma dan Norma Hukum

Norma merupakan nilai-nilai baik atau buruk dalam bentuk aturan kemampuan, perintah atau rekomendasi. Apa yang bisa menjadi aturan positif dan negatif termasuk rekomendasi untuk dikerjakan dan perintah untuk dilakukan atau sebaliknya. Dari segi etimologinya, norma berasal dari kata *Nomos*, artinya nilai dan dipersempit menjadi norma hukum. Karya Plato yang berjudul *Nomoi* biasa diterjemahkan bahasa Inggris dengan istilah *The Law*²³.

Selanjutnya Hans Kelsen, menyatakan bahwa norma hukum adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti²⁴. Lebih lanjut dijelaskan bahwa fungsi norma hukum adalah: a. memerintahkan (“*Gebeiten*”); b. melarang (“*Verbeiten*”); c. mengizinkan (“*Ermachtigen*”); d. membolehkan (“*Erlauben*”); dan menyimpang dari ketentuan (“*Derogoereen*”). Norma hukum pada hakekatnya juga merupakan unsur pokok dalam Peraturan perundang-undangan. Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa: perintah (“*gebod*”), larangan (“*verbod*”), perizinan (“*toestemming*”), dan pembebasan (“*vrijstelling*”).

²³ Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, Cetakan ke-3, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hal. 1.

²⁴ A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, **Asas-asas Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang Baik**, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, Hal. 21.

Dari segi tujuannya, norma hukum bertujuan agar tercapai kedamaian antar manusia (*“het recht will de vrede”*). Tujuan tersebut biasanya dapat dikaitkan dengan perumusan tugas norma hukum, yaitu untuk mewujudkan kebergunaan (*“utility”*), kepastian (*“certainty, zekerheid”*), dan keadilan (*“equity”, “billijkheid”, “evenredigheid”*) dan ketiganya wajib menghasilkan keseimbangan²⁵.

C. Teori Piramida (*“Stufenbau Theory”*)

Hans Kelsen dalam bukunya, Teori Umum tentang Hukum dan Negara²⁶, menyatakan hukum bersifat hirarkis dan tersusun, menunjukkan adanya hukum yang berkedudukan di bawah tidak bertentangan dengan hukum yang ada di atasnya atau memiliki derajat yang lebih tinggi. Teori ini digambarkan dengan bentuk piramida, dimana yang berada di puncak paling tinggi piramida disebut *“ground norm”* atau ditafsirkan sebagai norma dasar. Setiap kaedah hukum dari suatu negara merupakan susunan (hierarki) kaedah-kaedah (*“stufenbau”*). Dipuncak *“stufenbau”* tersebut terdapat *“Groundnorm”* (kaedah dasar). Kaedah dasar inilah yang menjadi dasar dari pandangan yuridis yang bersifat hipotetis, yang aktualitasnya dalam kerangka tata kaedah hukum suatu negara tertentu.

Ajaran Hans Kelsen mengandung beberapa pengertian yaitu sebagai berikut:

²⁵ Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, Rajawali Pers, Edisi-1, Cetakan ke-3. Jakarta, 2014, hal. 3.

²⁶ Hans Kelsen dalam bukunya berjudul *General Theory of Law and State* (Teori umum tentang Hukum dan Negara (Penerjemah: Raisul Muttaqien), Cetakan I, Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, Bandung, September 2006.

1. Peraturan hukum itu disusun sedemikian rupa dengan tata urutan (hierarki) yang cermat, mulai dari yang tertinggi sampai yang terendah derajatnya;
2. Aturan hukum tertinggi merupakan dasar dari semua aturan di bawahnya ("*Grundnorm*");
3. Aturan hukum tertinggi / norma-norma dasar ini tunggal di negara mana pun, Indonesia menganut UUD atau konstitusi.
4. Di bawah hukum tertinggi ini, berbagai hukum diturunkan dari norma tingkat rendah, yang berturut-turut, masing-masing sebagai aturan umum ("*generalnorms*") dan norma khusus ("*spezialnorm*");
5. Peraturan hukum yang lebih rendah: (a) tidak bertentangan/tumpang tindih dengan peraturan lebih tinggi; (b) merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi; (c) jumlahnya lebih banyak dari peraturan yang lebih tinggi;
6. Urutan hukum dalam hierarki akan terlihat seperti bangunan piramida, dari yang tinggi ke norma tunggal puncak, dengan hukum hukum yang lebih rendah.

Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma berlapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok, dan pengelompokan norma hukum itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:

- "*Staatsfundamental norm*" (norma fundamental Negara);
- "*Staatgrundgesetz*" (aturan dasar/aturan pokok negara);
- "*Formeell gesetz*" (Undang-Undang Formal);

- “*Verordnung & Autonome satzung*” (peraturan pelaksana dan peraturan otonom)²⁷

D. Teori Analisis dan Evaluasi Peraturan perundang-undangan

Selain melalui harmonisasi, pengujian oleh lembaga peradilan dan pengawasan pemerintah, revisi UU sebenarnya mungkin melalui evaluasi / review reguler dari Aturan UU yang dibuat oleh pembuat / pembuat sendiri oleh DPR untuk Legislasi (biasa disebut dengan istilah “*legislative review*”) dan oleh pemerintah/pemerintah daerah untuk peraturan dibawah Undang-Undang (biasa disebut dengan istilah “*executive review*”). Pada dasarnya evaluasi adalah alat manajemen yang digunakan oleh organisasi untuk melakukan penilaian.²⁸ Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran atau penilaian sesuatu hal di dalam organisasi. Evaluasi menurut pengertian bahasa Inggris “*evaluation*” yang artinya penilaian atau penaksiran. Evaluasi bukan sekadar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas.²⁹

Evaluasi memiliki spektrum kegiatan yang lebih luas daripada pemantauan. Pemantauan menekankan pada pentingnya mengamati dan mengevaluasi suatu objek atau melakukan kinerja suatu kegiatan. Sementara

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hal. 44–45.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 2, Sekjend dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2006, hal. 33.

²⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie Legislative review adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan Executive review adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu Peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie, Hak Menguji (*Toetsingsrecht*) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. ix.

evaluasi lebih difokuskan pada tinjauan dan penilaian tujuan kegiatan, dari tahap perencanaan hingga dampak (substansial) atau keluaran organisasi terhadap kinerja kegiatan itu sendiri.³⁰ Manfaat dilakukannya “*legislative review*” atau “*executive review*” adalah untuk:

- a. Mewujudkan manajemen produksi UU yang lebih baik. Hasil evaluasi akan memberikan informasi apakah tujuan, manfaat dan dampak telah tercapai. Informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi akan menjadi bahan yang diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya;
- b. konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan yang lama perlu penyesuaian dengan peraturan yang baru;³¹
- c. menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh “*Judicial review*” yaitu “*judicial review* bersifat pasif”; dan
- d. Konsekuensi logis dari dianutnya asas hierarki norma dan hierarki Aturan hukum, yaitu, untuk beradaptasi dengan peraturan yang lebih rendah jika terjadi perubahan aturan yang lebih tinggi yang mulai berlaku.

Efektivitas Hukum menurut Hans Kelsen bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum atau dengan kata lain norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Lebih lanjut menurut Kelsen

³⁰ Biro Hukum Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), **Laporan Akhir Evaluasi Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Tahun 2008**, hal.16.

³¹ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, **Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia**, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hal.35.

Efektifitas adalah suatu kualitas perbuatan orang yang sesungguhnya dan bukan kualitas hukum itu sendiri, seperti tampak dipersyaratkan oleh penggunaan pernyataan bahwa hukum adalah efektif hanya berarti bahwa perbuatan orang benar-benar sesuai dengan norma hukum. Efektifitas hukum terletak pada fakta bahwa orang-orang diarahkan untuk melakukan perbuatan yang diharuskan oleh suatu norma melalui idenya tentang norma itu.³²

Keberlakuan hukum terdiri dari fakta bahwa orang menyesuaikan tindakannya sesuai dengan suatu norma. Walaupun validitas dan efektifitas merupakan dua konsep yang sepenuhnya berbeda, namun terdapat suatu hubungan yang sangat penting diantara keduanya. Menurut Kelsen suatu norma dianggap valid hanya atas dasar kondisi bahwa norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma, ke dalam suatu tata yang secara keseluruhan adalah efektif.³³

Mengetahui efektivitas norma hukum sangat penting mengingat keabsahan norma yang mengatur perilaku manusia pada umumnya (dan juga keabsahan norma hukum pada khususnya) adalah keabsahan spasial dan temporal karena norma-norma ini bermuatan peristiwa spasial dan temporal. Sebuah norma yang sah akan selalu berarti bahwa norma tersebut sah dalam beberapa ruang atau ruang yang lain dan selama beberapa waktu atau waktu yang lain. Dengan kata lain, bahwa norma mengungkapkan peristiwa-peristiwa yang hanya bisa berlangsung pada suatu tempat dan pada

³² Hans Kelsen dalam bukunya berjudul *General Theory of Law and State* (Teori umum tentang Hukum dan Negara (Penerjemah: Raisul Muttaqien), Cetakan I, Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, Bandung, September 2006, hal. 47–48.

³³ Jimly Asshiddiqie, **Teori Hans Kelsen tentang Hukum**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2006, Hal. 43.

suatu waktu. Meskipun efektivitas sangat penting bagi suatu hukum namun efektivitas bukan menjadi dasar berlakunya hukum. Dasar berlakunya hukum adalah norma dasar. Tetapi supaya norma dasar itu dapat berlaku dalam situasi yang konkret syarat tertentu harus dipenuhi, yakni bahwa hukum itu efektif. Maka dapat dikatakan, bahwa efektifitas merupakan “*conditio sine qua non*” (syarat mutlak) dari berlakunya hukum.

William Ebenstein mengatakan agar tatanan hukum memiliki arti, ketegangan antara norma dan perilaku tidak jatuh di bawah tingkat minimum tertentu dan tidak harus naik ke tingkat maksimum tertentu, karena jika tidak, tatanan hukum dapat dikatakan tidak lagi efektif dan dengan demikian, ia akan kehilangan validitas.³⁴ Efektivitas Peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh kualitasnya, menurut H.A.S Natabaya sebagai tolak ukur berkualitas atau tidaknya suatu Peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari apakah aturan selalu ditaati atau sering dilanggar oleh publik.³⁵ Apabila suatu Peraturan perundang-undangan khususnya UU sering diajukan pengujiannya ke lembaga peradilan maka kualitasnya dapat dipertanyakan atau kadangkala ketidakefektifan Peraturan perundang-undangan bukanlah soal kualitas tetapi karena Peraturan tersebut sudah waktunya diganti atau diubah karena kemajuan zaman. Menjadikan suatu Peraturan perundang-undangan efektif juga terkait tantangan saat pembentukannya.

³⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, **Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan**, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2017, hal. 38

³⁵ HAS Natabaya, **Peningkatan Kualitas Peraturan perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)**, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.4 No.2– Juni 2007.hal.16.

Tantangan tersebut menurut Anita S. Krishnakumar adalah “*Legislators deal with the problem ex ante, as they try to predict the consequences of proposed legislation and weigh the anticipated benefits against the anticipated costs.*”³⁶ Evaluasi peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan pandangan hukum dan perubahan sosial yang mana menurut Satjipto Rahardjo, bilamana hukum wajib mengatur hubungan antar masyarakat maka wajib segera dirumuskan, perumusan tersebut diambil dari bahan-bahan yang terdapat dalam masyarakat. Sekarang, bilamana terjadi perubahan sosial, maka perumusan dalam hukum positif diangkat dari bahan hubungan antar masyarakat tentunya menjadi berbeda dari perumusan terdahulu. Maka dari itu untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku, diperlukan penyesuaian antara peraturan lama dengan peraturan baru.³⁷

E. Harmonisasi Hukum

Implementasi berbagai peraturan memerlukan harmonisasi guna menghindarkan tumpang tindih kewenangan maupun benturan kepentingan, baik antar instansi pemerintah pusat maupun antara pusat dengan Daerah. Harmonisasi dibutuhkan guna menyesuaikan Peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan perubahan-perubahan yang telah terjadi di dalam sistem hukum Indonesia, terutama setelah dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang sangat menentukan arah hukum nasional,

³⁶ Anita S. Krishnakumar, **Representation Reinforcement: A Legislative Solution To A Legislative Process Problem**. Harvard Journal on Legislation. Vol.46. hal.43

³⁷ Satjipto Rahardjo, **Hukum dan Perubahan Sosial**, *Op.Cit*, hal.35

karena peraturan tersebut merupakan peraturan tertinggi dalam hierarki Peraturan perundang-undangan Indonesia³⁸.

L.M. Lopian Gandhi³⁹, dikutip dari buku "*Tussen Eenheidlen Verscheidenheid*": "*Opstellen over Harmonisatie In Staats-En Bestuursrech*", mengatakan bahwa:

"..harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian Peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan".

Harmonisasi Peraturan perundang-undangan dilakukan karena terdapat indikasi adanya konflik norma, seperti tumpang tindihnya kewenangan dan benturan kepentingan diantara *stakeholders*, sehingga akan memunculkan penafsiran yang berbeda-beda.

Adapun faktor-faktor yang memengaruhi terjadinya disharmonisasi hukum,⁴⁰ adalah karena:

1. Jumlah peraturan terlalu banyak yang berlaku;
2. Keberadaan hukum adat yang semakin termarginalkan;
3. Pluralisme penegakan hukum;
4. Perbedaan kepentingan dan penafsiran para *stakeholder* ;

³⁸ Bambang Irena Djajaatmadja, **Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi (Laporan Akhir Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum)**, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005, Hal. 89

³⁹ Asto Legowo, **Harmonisasi Pengaturan Pemberian Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Warga Negara Asing, Arena Hukum**, Volume 10, Nomor 1, Malang, April 2017, Hal. 97-119

⁴⁰ Patlis, Jason M. dkk. (Penyunting), **Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia**, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia bekerjasama dengan Cosatal Resources Management Project/Mitra Pesisir, Jakarta, 2005, hal xxi -xvii.

5. Kesenjangan pemahaman teknis dan hukum;
6. Kendala hukum terkait implemtasi, terdiri atas mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan serta penegakan hukum;
7. Tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan⁴¹.

Selanjutnya L.M. Gandhi⁴² menguraikan faktor penyebab timbulnya disharmoni di Indonesia, yakni:

1. Perbedaan antara berbagai Peraturan perundang-undangan. Dimana, jumlah peraturan makin besar menyebabkan kesulitan mengetahui mengenai semua peraturan tersebut. Dimana berimplikasi pada ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui peraturan yang berlaku menjadi tidak efektif;
2. Pertentangan antar Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan;
3. Perbedaan antara peraturan dengan kebijakan pemerintah seperti juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang sering bertentangan dengan peraturan yang dilaksanakan;
4. Perbedaan antara aturan dan surat Mahkamah Agung dan yurisprudensi;
5. Kebijakan lembaga pusat bertentangan;
6. Perbedaan antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;

⁴¹ Patlis, Jason M. dkk. (Penyunting). 2005. *Ibid.* hal xxi –xxii

⁴² L.M. Gandhi dalam Bambang Irina Djajaatmadja, **Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi (Laporan Akhir Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum)**, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005, Hal. 89–90.

7. Perbedaan antara perumusan pengertian tertentu dengan ketentuan hukum;
8. Benturan antar wewenang instansi pemerintah sebab pembagian wewenang yang tidak jelas dan sistematis.

Harmonisasi memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum atau cita hukum (kepastian hukum), kehendak masyarakat (keadilan), dan kehendak moral (kebenaran). Upaya harmonisasi yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmoni hukum.

Harmonisasi hukum untuk menanggulangi disharmoni hukum yang telah terjadi dilakukan melalui⁴³: (a) Proses non-litigasi dengan mempergunakan perangkat “*alternative dispute resolution*” (ADR) untuk menyelesaikan sengketa peraturan daerah di luar pengadilan; (b) Proses litigasi dengan mempergunakan perangkat “*court-connected dispute resolution*” (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa di bidang peraturan daerah sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan; (c) Proses litigasi sebagai pemeriksaan perkara peraturan daerah di pengadilan; (d) Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan maupun

⁴³ Patlis, Jason M. dkk. (Penyunting), *Op., Cit.*, hal. xx

tanpa juru penengah, untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti benturan kepentingan antarinstansi pemerintah dan tumpang tindih kewenangan; (e) Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindak-kejahatan.

F. Sinkronisasi Hukum

Sinkronisasi merupakan penyelarasan dan penyelerasian berbagai Peraturan sehubungan dengan Peraturan ada dalam formulasi, yang mengatur bidang tertentu. Proses sinkronisasi bertujuan guna mengetahui keselarasan antar peraturan. Sinkronisasi dilakukan secara horizontal dengan peraturan yang setara maupun secara vertikal dengan peraturan di atasnya.⁴⁴

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi dapat dilakukan dengan menyelaraskan dan menyerasikan Aturan vertikal berdasarkan legalisasi hukum positif adalah antara hukum yang lebih tinggi dan hukum yang lebih rendah. Lebih lanjut, Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa sinkronisasi Peraturan perundang-undangan memiliki asas "*lex superiori derogat legi inferiori*" yang menjelaskan apabila terjadi pertentangan secara hierarkis.

Kegiatan sinkronisasi bermaksud agar substansi yang diatur dalam produk hukum tidak terjadi tumpang tindih sehingga saling melengkapi ("*suplementer*"), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturan, semakin rinci dan operasional beban. Selain itu, tujuan sinkronisasi adalah

⁴⁴ Novianto M. Hantoro, *Op., Cit.*

untuk membangun kerangka kerja peraturan yang dapat memberikan kepastian hukum untuk pemeliharaan lapangan yang efisien dan efektif.⁴⁵

Sinkronisasi Peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:⁴⁶

a. Sinkronisasi Vertikal

Dengan melihat aturan yang berlaku di satu bidang itu tidak bertentangan satu sama lain. Di mana harus melihat hierarki, tahun kronologis dan Nomor Penunjukan undang-undang yang relevan.

b. Sinkronisasi Horizontal

Dengan melihat berbagai Peraturan undangan yang sama dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Itu harus ditata dalam urutan kronologis, sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam undang-undang.

Umumnya, prosedur sinkronisasi dimulai dengan inventarisasi, yaitu suatu kegiatan guna mengetahui dan mendapatkan data berupa informasi tentang Peraturan perundang-undangan terkait. Selanjutnya, dilakukan analisis terhadap substansi.

G. Tinjauan Umum terkait Kekaburan Norma

Mathias Klatt berpendapat bahwa problematika yuridis yaitu tidak dapat ditentukan hukumnya (*“legal indeterminacy”*) kemungkinan disebabkan oleh berbagai hal, seperti kekaburan makna (*“vaqueness”*), dengan demikian apabila terdapat suatu norma yang memiliki makna yang

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

kabur, dinamakan “*vagueness norm*” atau kemenduaartian makna (“*ambiguity*”).⁴⁷

Ambiguitas adalah kekacauan makna dalam bahasa. Padanannya dalam perilaku ambivalensi, yaitu keadaan mengambang antara dua tindakan. Kata-kata ambiguitas ucapan dan ambivalensi tingkah laku ini yang menandai rezim sekarang ini: ucapan ambigu (“tidak akan impor beras”, tetapi “boleh impor beras”), dan tindakan ambivalen (“meminjam ke Bank Dunia, tetapi meminta dihapuskan Bank Dunia”).

Ambiguitas dan ambivalensi sangat mempengaruhi tingkat “kepercayaan” kepada elite penguasa. Kepercayaan di sini yang dimaksud adalah ekspektasi masyarakat akan perilaku yang konsisten dan benar berlandaskan norma-norma bersama. Sebaliknya, ambiguitas ucapan dan ambivalensi tindakan adalah dua aspek yang berpotensi menumpuk akumulasi ketidakpercayaan kepada rezim pemerintah sekarang.

Inkonsistensi (“*inconsistency*”), yang berdasarkan kamus kata serapan tidak selaras atau tidak sesuai.⁴⁸ Konsep-konsep yang secara mendasar bertentangan atau bersaing, yang disebut Gallie sebagai “*Evaluative Openness*” atau konsep-konsep yang masih terbuka untuk dievaluasi. “*Evaluative Openness* adalah adanya kekosongan hukum (*vacuum of norm*), dan konflik norma (*conflict of norm*), serta *uncomplete norm*. Dalam salah satu karya ilmiahnya, Koch and Rusmann membedakan tiga kasus yang tak jelas: *ambiguity*, *inconsistency*, dan *vagueness*⁴⁹ (ambiguitas, inkonsistensi

⁴⁷ Mathias Klatt, *Op., Cit.*

⁴⁸ Surawan Martinus, **Kamus Kata Serapan**, hal. 30

⁴⁹ Koch and Rusmann, *Jurustice Begrundungslehre*(n 86 above) 191–201.

dan kesamaran).” Pada kasus ini, implementasi pengaturan dalam peraturan yang digunakan memiliki arti yang tak jelas.⁵⁰

a) *Ambiguity*⁵¹

“A term is ambiguous if it may take on different meanings in different contexts. In German, for instance, the expression ‘Sicke’ stands for, with regard to technology, a swage (a steel block with grooved slides), while in hunter’s jargon, it is a female bird. In German judicial terminology, the term ‘Wegnahme’ (privation or seizure) is used differently in S 289 I of the Criminal Code (StGb) on the one hand and in S 17 II number 1c Act Against Unfair Practices (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) on the other.”

b) *Inconsistency*⁵²

“A term is considered to be inconsistent if it is used within the same context by different speakers with different meanings. Within judicial terminology, we speak of inconsistency if the precise meaning of a legal term has not yet been clarified by the supreme court. Their use varies between different courts, or in the case of dissenting votes of individual judges, also within courts.”

c) *Vagueness*⁵³

⁵⁰ See Koch (ed), *Die juristische Methode Im Staatsrecht*(n 86 above).

⁵¹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ambiguitas berarti: 1) sifat atau hal yang bermakna dua kemungkinan yang mempunyai duapengertian; 2) ketidaktentuan/ketidakjelasan; 3) kemungkinan adanya makna atau penafsiran yang lebih dari satu atas suatu karya sastra; 4) dalam linguistik, kemungkinan adanya makna lebih dari satu disebuah kata, gabungan kata, atau kalimat. Ambiguitas dalam bahasa Inggris adalah *Ambiguity*.

⁵² Dalam Kamus Besar Indonesia, Inkonsisten berarti: ketidakserasian. Inkonsisten dalam kamus bahasa Inggris adalah *Inconsistency*.

⁵³ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kesamaran berarti: 1) kegelapapan dan, 2) perihal samar, ketidakjelasan. Kesamaran dalam Bahasa Inggris adalah *Vagueness*.

“Following Walter Jellinek, Koch and Russmann describe the term *vagueness* by further developing Heck’s core-corona-model into a three-sphere model. According to this model, there are three categories of *vagueness*⁵⁴:

1. *There are individuals to which the concept undoubtedly applies (so-called positives candidates).*
2. *There are individuals to which the concept does undoubtedly not apply (so-called negative candidates).*
3. *There are individuals as to which it is debateable whether the concept applies or not (so-called neutral candidates).*

Using modal logic, the term ‘neutral candidate’ can be defined more precisely. A candidate would be called neutral if it possessed properties which, according to the concept, are sufficient conditions both to assign and not to assign the term.”

Selain Klat, Koch and Russman terdapat istilah lain seperti yang dikemukakan oleh Zainal Arifin,⁵⁵ yaitu :

- Prinsip konsisten
- Sinkronisasi
- Harmonisasi normatif vertikal/horizontal.

Yang dimaksud prinsip konsisten, sinkronisasi dan harmonisasi normatif vertikal dan horizontal adalah apabila terdapat suatu Undang-

⁵⁴ Koch and Russmann, *Jurustice Begrundungslehre*(n 86 above) 195

⁵⁵ Zaenal Arifin H, **Judicial Review di Mahkamah Agung RI. Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundangan–Undangan**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 52–53.

Undang yang tidak sejalan dengan UUD NRI Tahun 1945. Terdapat juga dalam UU PPP, berkaitan dengan landasan Yuridis. Disebutkan adanya:

- Kekosongan hukum
- Disharmoni atau tumpang tindih
- Peraturannya ada tetapi tidak memadai.

Dalam problematika hukum terdapat pula istilah hukum yang tidak komplit atau *uncomplete*, yaitu hukum yang mengatur terhadap sesuatu yang ada, tetapi tidak lengkap.⁵⁶ Berangkat dari uraian di atas, maka problematika hukum yang ada antara lain:

- a. Norma yang kabur, tidak jelas: “*vagueness norm*”;
- b. Norma yang ambigu: “*ambiguities norm*”;
- c. Norma yang tidak konsisten: “*inconsistency norm*”;
- d. Norma yang kosong: “*vacuum norm*”;
- e. Norma yang konflik: “*conflict norm*”;
- f. Norma yang tidak harmonis: “*disharmoni*”;
- g. Norma yang tidak komplit: “*incomplete norm*”

H. Tinjauan Umum terkait Peraturan Daerah

Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan Peraturan perundang-undangan yang menempati posisi terbawah dalam hierarki Peraturan perundang-undangan Indonesia.⁵⁷ Peraturan Daerah

⁵⁶ Vieta Imelda Cornelis dan Susianto, **Rekontruksi Pengaturan Pola Hubungan Kewenangan Antara Kepada Daerah Dengan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Fakultas Hukum, 2005.

⁵⁷ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan**, UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234, Ps.7.

menjadi instrumen strategis guna mencapai tujuan desentralisasi. Dalam UU Penda, Peraturan Daerah mengandung muatan materi antara lain meliputi otonomi daerah maupun tugas pembantuan, penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan yang lebih tinggi, dan materi muatan lokal. Salah satu peran Peraturan Daerah adalah untuk menegakkan peraturan yang lebih tinggi. Karena Peraturan Daerah adalah produk dari hukum lokal serta penegakan hukum yang lebih tinggi, untuk meminimalkan potensi konflik hukum dengan peraturan yang lebih tinggi, seseorang harus mempertimbangkan beberapa prinsip dasar. Asas tersebut meliputi “*Lex superiori derogat legi inferiori*”, “*Lex specialis derogat legi generali*” dan “*Lex posteriori derogat legi priori*”.⁵⁸ Selain itu untuk mencegah terjadinya konflik hukum, materi atau substansi Peraturan Daerah tidak bertentangan dengan materi substansi peraturan yang lebih tinggi daripada Peraturan Daerah tersebut.⁵⁹

Peraturan Daerah termasuk salah satu produk hukum lokal, selain Peraturan Kepala Daerah. Produk hukum lokal adalah kaidah-kaidah hukum yang berlaku mengikat di masing-masing wilayah negara dan dibentuk berdasarkan inisiatif daerah.⁶⁰ Peraturan daerah dibentuk berdasarkan kolaborasi prakarsa antara lembaga eksekutif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) dengan Pemerintah Daerah.⁶¹ Peraturan Daerah mencerminkan nilai yang terkandung dalam masyarakat di daerah karena

⁵⁸ Meta Suryani, **Pertentangan Asas Perundang-Undangan dalam Pengaturan Larangan Mobilisasi Anak pada Kampanye Pemilu**, Jurnal Konstitusi, Vol.13, No.3, September, 2016, Hal.671.

⁵⁹ M. Solly Lubis, *Op., Cit.*

⁶⁰ Shinta Hadiyantina, **Hukum Administrasi Daerah – Produk hukum Lokal**, UB Distance Learning, Modul 12, 2012, Hal.1.

⁶¹ Muhammad Suharjono, *Op. Cit.*, Hal.23.

dimungkinkan substansi muatannya mengakomodasi kearifan lokal.⁶² Namun, pengakomodasian kearifan lokal tersebut memiliki batasan yaitu sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya dan dibuat berdasarkan kewenangan Pemerintahan Daerah. Apabila dilihat dari sumber kewenangan yang terdiri dari atribusi, delegasi dan mandat, pemerintahan daerah memperoleh kewenangan melalui atribusi dan delegasi. Hal ini dapat dilihat dari materi muatan peraturan daerah sebagaimana dalam Pasal 14 UU PPP. Ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan berdasarkan atribusi penyelenggaraan otonomi daerah maupun tugas pembantuan dan secara delegasi sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan yang lebih tinggi.

Keterkaitan antara pemerintahan pusat dan daerah juga berhubungan erat dengan sudut pandang pemberdayaan politik terhadap tujuan desentralisasi. Tujuan desentralisasi dari sudut pandang pemberdayaan politik dilihat dari dua sudut pandang yaitu sisi pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah mewujudkan “*political equality*”, “*local accountability*” dan “*local responsiveness*”. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan pusat adalah mewujudkan “*political education*”, “*provide training in political leadership*” dan “*create political stability*”.⁶³ Dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut serta mengharmoniskan antara peraturan pusat dan peraturan daerah tanpa mengesampingkan kebutuhan maupun kearifan lokal

⁶²*Ibid.*, Hal.34.

⁶³ Abdul Malik Gisamar dan Syarif Hidayat, **Reformasi Setengah Matang**, Penerbit Teraju, Jakarta, 2010, Hal.116–119.

suatu daerah maka UU PPP mengatur secara menyulur terkait proses membentuk Peraturan Daerah mulai dari **Pertama**, Proses Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah berupa Program Legislasi Daerah (Prolegda). **Kedua**, Penyusunan Peraturan Daerah yang terdiri dari Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah disertai keterangan atau penjelasan dan/atau Naskah Akademik, Penyusunan NA RAPERDA, harmonisasi, pemantapan, maupun pembulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD dan Tm Ahli DPRD. **Ketiga**, Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, dimana dalam tahap ini Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama. **Keempat**, Penetapan/ Pengundangan Rancangan Peraturan Daerah. **Kelima**, Penyebarluasan yang mana dilakukan sejak penyusunan Prolegda, penyusunan, pembahasan, sampai pengundangan Peraturan Daerah oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

I. Tinjauan Umum terkait Pemerintahan Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah provinsi maupun daerah Kabupaten atau Kota merupakan amanat dari pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, provinsi, dan kota diatur oleh hukum, yang memperhitungkan kekhususan dan keragaman wilayah. Selain itu, hubungan layanan publik, keuangan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dalam pembagian wilayah negara, Indonesia dibagi atas Kabupaten Provinsi, dan Kabupaten Provinsi dibagi menjadi Kabupaten dan Kota. Sedangkan kabupaten / kota dibagi lagi oleh Kabupaten dan Subdivisi dibagi dengan desa dan / atau Desa.⁶⁴ Kabupaten provinsi selain menjadi Kabupaten juga merupakan Daerah Administratif yang merupakan wilayah kerja gubernur sebagai perwakilan dari Pemerintah Pusat dan wilayah kerja gubernur dalam mengelola administrasi publik di Kabupaten Provinsi. Kabupaten / Kota Kabupaten selain menjadi Kabupaten juga merupakan Daerah Administratif yang merupakan wilayah kerja bagi pendaftar kabupaten / kota dalam administrasi administrasi publik di wilayah Kabupaten / kota.⁶⁵

Pemerintahan Daerah adalah pengorganisasian urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Parlemen di bawah prinsip otonomi dan tugas membantu dengan prinsip-prinsip otonomi yang luas dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.⁶⁶ Dengan kata lain, Pemerintahan daerah merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang memiliki kewenangan mengurus dan mengatur urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakat dalam ruang lingkup daerah otonominya sendiri. Berkaitan dengan urusan pemerintahan terdapat tiga klasifikasi urusan pemerintahan

⁶⁴ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.2.

⁶⁵ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.4.

⁶⁶ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.1 ayat (2).

yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.⁶⁷

Menurut Setya Retnami terdapat tiga hal utama terkait dengan kewenangan untuk mengurus maupun mengatur dalam ruang lingkup daerah otonomnya sendiri⁶⁸, yaitu pertama, Pemberian tugas dan wewenang guna menyelesaikan kewenangan yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD. Selain itu, Kewenangan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat Peraturan daerah (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) di daerah yang dilaksanakan secara demokratis.⁶⁹ Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.⁷⁰

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terdapat dua lembaga yang menjalankannya yaitu pemerintah daerah⁷¹ dan DPRD⁷². Sedangkan

⁶⁷ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.9.

⁶⁸ Setya Retnami, **Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000, Hal.1.

⁶⁹ M. Laica Marzuki, **Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom**, Kertas kerja PSKMP – LPPM Universitas Hasanuddin, Makasar, 1999, Hal.12.

⁷⁰ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.5 ayat (4).

⁷¹ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.1 ayat (3).

DPRD adalah lembaga yang mewakili rakyat di daerah yang berkedudukan sebagai unsur Pemerintahan Daerah. Penempatan kedudukan DPRD sedemikian ini, merupakan pemikiran dari penyelenggaraan turunan urusan pemerintahan di daerah dalam rangka otonomi di bidang eksekutif oleh presiden.

Masuknya DPRD dalam pemerintahan daerah bertujuan sebagai mekanisme *checks and balances* yang memberikan peluang kontrol atau pengawasan kepada pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*local good governance*). Maka dari itu, dapat dikatakan DPRD merupakan mitra kerja Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang dimaksud oleh UU Pemda. Meski fungsi DPR dan DPRD sama yaitu mengesahkan peraturan yang dibuat oleh eksekutif (legislasi), anggaran, dan pengawasan⁷³ namun terdapat ambiguitas apabila DPRD dikatakan sebagai legislatif. Ambiguitas kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan timbul karena nama yang digunakan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD sehingga berkonotasi seperti DPR-nya daerah otonom, dan pengaturannya mengenai kedudukan, susunan, tugas maupun wewenang disamakan dan dijadikan satu dengan DPR dalam UU No.17 tahun 2014. Selain itu, proses pengisian anggota DPRD yang dilakukan melalui pemilihan umum bersama dengan pemilihan anggota DPR, sehingga secara terkesan bahwa DPRD adalah DPR di tingkat daerah.

⁷² Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.1 ayat (4).

⁷³ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, DPRD**, UU No.17 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.182, TLN No.5568, Ps.316 ayat (1) dan 365 ayat (1).

DPRD dapat dikatakan lembaga legislatif sebab meskipun secara struktural tidak ada hubungan antara DPRD dengan DPR RI namun mereka memiliki fungsi yang sama. Sebaliknya DPRD juga bukan lembaga legislatif mutlak yang memiliki kekuasaan lembaga legislatif layaknya DPR⁷⁴. Hal tersebut dikarenakan konsep *Trias Politica* sebagaimana yang dijelaskan oleh Montesquieu bukan merupakan konteks Pemerintahan Daerah melainkan Negara (*state*)⁷⁵ dan cabang kekuasaan pemerintahan lain seperti legislatif maupun yudikatif tidak dapat didesentralisasikan kepada otonomi daerah.

Dalam pelaksanaan *checks and balances* terhadap pemerintahan daerah terdapat tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD yaitu DPRD provinsi atau kabupaten/ Kota membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah (Gubernur untuk Provinsi, Bupati untuk Kabupaten, dan Wali Kota untuk Kota), membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah terkait APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daerah dan APBD, memilih Kepala Daerah, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah, memberikan pertimbangan maupun pendapat kepada Pemerintah Daerah mengenai rencana perjanjian internasional regional, memberikan persetujuan untuk rencana kerjasama internasional oleh Pemerintah Daerah, meminta laporan tanggung jawab Kota / Bupati untuk mengatur Pemerintah Daerah, memberikan persetujuan

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hal.17.

⁷⁵ Sunanda Haizel Fitri, **Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**, JOM Fakultas Hukum, Vol. II, No. 1, Februari, 2015, Hal.9.

untuk rencana kerja dalam hubungannya dengan beban Lokal dan Regional pihak ketiga atau lainnya, melakukan tugas dan wewenang lain seperti yang ditentukan dalam ketentuan Regulasi.⁷⁶

Adapun tugas yang diemban Kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, yang akan memimpin pelaksanaan kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan Anggaran Rumah Tangga dan kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD, untuk menjaga ketertiban dan ketertiban masyarakat, untuk merumuskan dan menyusun Peraturan Daerah tentang RPJPD dan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD ke Parlemen. untuk berdiskusi dengan Badan Legislatif, serta merumuskan dan membentuk DKR, merumuskan draf anggaran, rancangan Peraturan daerah tentang perubahan anggaran, dan rancangan Peraturan daerah tentang tanggung jawab untuk mengimplementasikan anggaran kepada DPRD untuk dibahas bersama, mewakili Kabupaten di pengadilan, mengusulkan penunjukan wakil kepala daerah, dan melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan perundang-undangan.⁷⁷ Sedangkan Wewenangnya adalah untuk menyusun Peraturan Daerah, untuk menetapkan Peraturan yang telah disepakati dengan Parlemen, untuk mengatur Peraturan dan keputusan kepala daerah, untuk mengambil tindakan spesifik dalam kebutuhan

⁷⁶ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.101 dan 154.

⁷⁷ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.65 ayat (1).

mendesak Distrik dan / atau masyarakat, untuk menggunakan wewenang lain sesuai dengan persyaratan legislatif.⁷⁸

J. Tinjauan Umum terkait Naskah Akademik

Dalam menetapkan hukum tertulis, khususnya Peraturan Hukum, ada kebutuhan untuk regulasi yang tertib. Sistem berbasis undangan adalah sistem, karena mengandung banyak peristiwa / tahapan yang terlibat dalam rangkaian yang tidak terpisah satu sama lain. Tahapan tersebut adalah tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap diskusi, tahap konfirmasi, tahap undangan, dan tahap penyebaran. Persyaratan untuk penerapan “*Rule of Law*” pada saat persiapan Program Legislasi Daerah (Prolegda) oleh pemerintah daerah merupakan penilaian terhadap relevansi Aturan Legislasi yang ditetapkan dengan Peraturan dan Regulasi lainnya.

Secara normatif, Naskah akademik dapat menjadi bahan pertimbangan yang digunakan dalam pengajuan judul suatu Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Salah satu substansi dari UU PPP adalah mengatur tentang keberadaan naskah akademik. Pengertian Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum terhadap masalah tertentu yang dipertanggungjawabkan keilmiahannya mengenai pengaturan permasalahan tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau

⁷⁸ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah**, UU No.23 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587, Ps.65 ayat (2).

Kabupaten/Kota sebagai suatu solusi permasalahan dan kebutuhan hukum di masyarakat.⁷⁹

Keberadaan Naskah akademik mempunyai kedudukan yang kuat dalam proses terbentuknya peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penulisan akademis saat ini wajib dalam proses Perumusan undang-undang, terutama undang-undang. Namun kedudukan naskah akademik rancangan Peraturan Daerah masih belum terlalu kuat, hanya bersifat fakultatif dan bisa dilengkapi dengan keterangan atau penjelasan.



⁷⁹ Indonesia (3), **Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan**, UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234, Ps.1 angka 11.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif atau dapat disamakan dengan “*doctrinal research*” .⁸⁰ Dalam penelitian ini, peneliti berfokus kepada kekaburan hukum pengaturan pembentukan BAB III Naskah akademik yaitu Evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan terkait sehingga menimbulkan tidak kepastian hukum kepada perancang peraturan daerah pada saat membentuk naskah akademik dan mengakibatkan disharmonisasi vertikal maupun horizontal antar Peraturan perundang-undangan, Hal ini bertujuan untuk mencari tahu mengenai penyelesaian terkait disharmonisasi peraturan daerah dengan perundang-undangan lainnya, ditinjau dari banyak sisi termasuk normatif dan sosiologis dalam hukum tata negara. Peneliti akan menelaah bahan-bahan hukum yang terkait dengan fokus penelitian ini, kemudian menganalisis bahan-bahan hukum tersebut, sehingga akan menjawab permasalahan yang timbul dalam penelitian ini.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian terkait ini menggunakan pendekatan penelitian sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

⁸⁰ Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia , Malang, 2008, hal.45

Adapun yang dimaksud pendekatan perundang-undangan sebagai salah satu pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis adalah dengan menelaah perundang-undangan⁸¹ yang berkaitan dengan isu hukum yang penulis teliti. Dalam metode ini, untuk melakukan penelitian yang menjadi rujukan penelitian adalah Konstitusi UUD NRI Tahun 1945, UU PPP maupun Peraturan perundang-undangan lainnya terkait dengan sistem harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah di Indonesia.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Yang dimaksud dengan pendekatan konseptual adalah pendekatan yang mana beranjak melalui pandangan maupun doktrin hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide yang melahirkan suatu pengertian hukum, konsep hukum maupun prinsip hukum yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.⁸² Pendekatan ini digunakan untuk mencermati dan melakukan kajian konsep atau gagasan hukum tentang pengaturan doktrin pembentukan peraturan daerah dan tata cara harmonisasi dan sinkronisasi dengan Peraturan perundang-undangan lainnya secara vertikal maupun horizontal, karena penggunaan doktrin tersebut sangat berpengaruh dalam pembentukan BAB III dalam Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Kasus yaitu menelaah dan memahami fakta-fakta materiil untuk dapat diambil dimensi penormaan yang tepat dalam suatu aturan

⁸¹Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, hal. 96.

⁸²Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hal. 135

hukum. melalui fakta-fakta materiil tersebut kemudian akan menemukan alasan hukum (*ratio decidend*) bagi persoalan tentang pembentukan BAB III dalam Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah sebagai bahan masukan (*input*) serta bahan eksplanasi hukum ke depan dalam konsep penyempurnaan pengaturan pembentukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait.

C. Jenis Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang diambil dari hukum positif seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir 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 merupakan bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer, yaitu sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD;
3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan;
4. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Rancangan Peraturan Presiden;
5. Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata tertib dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 tentang Kewenangan DPD dalam Pembahasan Undang-Undang;
7. Putusan Uji Materi Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pencabutan Kewenangan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam Mencabut Peraturan Daerah Provinsi.
8. Putusan Uji Materi Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pencabutan Kewenangan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam Mencabut Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang mendukung kedua bahan hukum di atas (bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder). Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis meliputi:

- a). Buku-buku terkait dengan ekonomi, hukum dan politik
- b). Skripsi
- c). Jurnal
- d). E-Book
- e). Internet

D. **Teknik Penelusuran Bahan Hukum**

Penelusuran bahan hukum primer, sekunder serta tersier dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka dan studi dokumentasi serta dari internet, dengan cara mengumpulkan dan menelaah semua Peraturan perundang-undangan, buku, serta artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Selanjutnya untuk Peraturan perundang-undangan akan diambil kaidah hukumnya masing-masing isi pasal yang terkait dengan permasalahan.

Untuk bahan hukum yang berupa buku dan artikel akan diambil teori maupun pernyataan terkait dan akhirnya semua data tersebut akan disusun secara sistematis agar memudahkan proses analisis. Selain itu, penelusuran bahan hukum ini didapatkan atau diperoleh dari Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Universitas

Brawijaya, Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang, dan studi pustaka koleksi pribadi peneliti.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk menguraikan berbagai permasalahan hukum yang ada, sehingga didapatkan solusi yang tepat, guna memberikan solusi permasalahan disharmonisasi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya khususnya dalam penyusunan BAB III Naskah Akademik. Metode deskriptif, yaitu suatu metode yang digunakan untuk mempelajari permasalahan yang ada dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat sehari-hari serta situasi-situasi tertentu.⁸³

F. Definisi Konseptual

Adapun definisi konseptual yang digunakan sebagai batasan dalam penelitian ini adalah meliputi :

- a. Naskah akademik merupakan Skrip penelitian atau studi hukum atau bentuk penelitian lain tentang masalah tertentu, yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah untuk pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Undang-Undang, Rencana Peraturan Daerah atau Kabupaten / Kota sebagai solusi untuk masalah dan persyaratan hukum dalam komunitas

⁸³ Moh Nazir, **Metode Penelitian**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, Hal. 35.

- b. Penyusunan adalah proses atau cara, yang dimaksud dalam hal ini adalah penyusunan suatu naskah akademik sebagai salah satu syarat dalam pembentukan suatu Peraturan perundang-undangan.
- c. Produk hukum Daerah adalah hasil dari suatu mekanisme baik berupa Undang-Undang maupun suatu keputusan yang memiliki kekuatan hukum.
- d. Teknik Perundang-undangan adalah tata cara atau proses pembentukan suatu undang-undangan.
- e. Harmonisasi Peraturan perundang-undangan merupakan penyesuaian antara seluruh hukum positif bertujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*“justice, gerechtigheid”*), dan kesebandingan (*“equity, billijkheid”*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.
- f. Sinkronisasi merupakan penyelerasian dan penyesuaian dari hukum positif dengan peraturan yang sedang disusun, yang mana mengatur suatu bidang tertentu. Proses sinkronisasi bertujuan mengetahui keselarasan antar peraturan baik secara horizontal dengan peraturan yang setara maupun secara vertikal dengan peraturan di atasnya. Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi Peraturan perundang-undangan terdapat asas *“Lex superior derogat legi inferiori”* yang menjelaskan apabila terjadi pertentangan secara hierarkis.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. **Problematika Pengaturan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan dalam Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah**

Naskah Akademik merupakan dokumen yang sangat penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam peraturan daerah terutama ketika dihadapkan pada problematika peraturan perundang-undangan yang selama ini selalu dinilai tidak responsif, tidak egaliter, tidak futuristik dan secara umum tidak berkualitas.⁸⁴ Terkait dengan hal tersebut, Jazim Hamidi mengemukakan bahwa:

“Urgensi NA adalah menjadi tolak ukur ilmiah yaitu naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan rancangan peraturan daerah. NA akan memberikan arah kepada pemangku perancangan (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapatkan informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sementara, NA akan berfungsi sebagai acuan bagi perancang untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dengan bahasa peraturan daerah yang jelas, tegas, tidak multi tafsir. Sehingga mewujudkan keberlakuan suatu peraturan daerah secara holistik di masyarakat sehingga mewujudkan cita hukum Indonesia sebagai negara hukum dimana masyarakatnya hidup berdasarkan hukum sehingga mewujudkan kemerdekaan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”⁸⁵.

Keberadaan Naskah akademik memiliki 4 (empat) urgensi dalam penyusunan Peraturan perundang-undangan, yaitu 1). sebagai media

⁸⁴ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, **Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia**, Alumni, Bandung, 2008, hal. 109.

⁸⁵ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, **Legislative Drafting**, Total Media, Yogyakarta, 2011, hal. 179–180.

sinkronisasi dan harmonisasi antara konsep hukum negara (*state law*) dan hukum yang ada di dalam masyarakat, 2). sebagai media nyata partisipasi masyarakat untuk mewujudkan penerimaan dan keberlakuan hukum, 3). sebagai rekomendasi hasil pemikiran ilmiah yang sistematis dan komprehensif tentang substansi Raperaturan daerah, 4). NA sebagai dokumen kebijakan kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan suatu peraturan daerah.

Keberadaan Naskah Akademik memiliki 4 (empat) urgensi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu 1). NA sebagai media harmonisasi dan sinkronisasi pertemuan konsep hukum negara (*state law*) dan hukum yang hidup dalam masyarakat, 2). NA sebagai media nyata partisipasi masyarakat untuk mewujudkan penerimaan dan keberlakuan hukum, 3). NA sebagai rekomendasi hasil pemikiran ilmiah yang sistematis dan komprehensif tentang substansi Raperaturan daerah, 4). NA sebagai dokumen kebijakan kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan suatu peraturan daerah.

Masalah Peraturan Daerah, selama ini sering terjadi “tarik ulur” antara UU PPP dan UU Pemda, baik pada tahap pembentukan Peraturan Daerah maupun tataran peraturan pelaksanaannya. Ketidaksinkronan antara kedua UU tersebut, misalnya terdapat dua istilah berbeda untuk maksud yang sama yaitu: Program Legislasi Daerah sebagaimana tercantum dalam UU PPP dan Program Pembentukan Perda dalam UU Pemda. Hal ini perlu dikaji untuk memperjelas keberadaan Perda, mekanisme dan tata cara pembentukan Peraturan Daerah. Selain itu, penyusunan Perda selain dilengkapi dengan

Naskah Akademik, dapat juga dilengkapi dengan Keterangan dan/atau Penjelasan, namun demikian UU PPP tidak memberikan format yang baku bagi Penjelasan dan/atau Keterangan, hal ini membingungkan daerah dalam pelaksanaannya. Permasalahan lain terkait Peraturan Daerah, Pengaturan muatan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait pada Naskah Akademik yang mana mengatur harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan tidak memiliki pedoman atau format yang mengatur secara komprehensif tata caranya sehingga menyebabkan permasalahan praktis, misalnya adanya inkonsistensi atau disharmoni dan over regulasi.⁸⁶

Dewasa ini, keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan daerah hanya sebagai formalitas semata, ada maupun tidak adanya naskah akademik tidak menjadi permasalahan utama.⁸⁷ Sejalan dengan hal tersebut pakar hukum tata negara Jazim Hamidi berpendapat bahwa *“Penyusunan NA yang dilakukan setelah rancangan undang-undang terbentuk/dirumuskan, meskipun dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, namun secara fungsional kurang memberikan arah pengaturan rancangan peraturan daerah. Bahkan, dalam hal tertentu dapat dinyatakan bahwa penyusunan NA yang demikian hanyalah bersifat formalitas belaka dan sekadar memberikan justifikasi akademis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap rancangan yang telah disusunnya.”*⁸⁸

Adapun konsekuensi yang timbul bilamana naskah akademik diabaikan

⁸⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Op., Cit.*, hal. 5

⁸⁷ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, **Legislative Drafting**, Total Media, Yogyakarta, 2011, hal. 149.

⁸⁸ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Ibid.*, hal. 149.

yaitu ketiadaan muatan kondisi hukum serta keterkaitan (sinkronisasi dan harmonisasi) antar peraturan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sebagaimana yang disebutkan dalam putusan Mahkamah Agung No. 49P/HUM/2017 tanggal 2 Oktober 2017, bahwa majelis hakim sepakat percaya keberadaan naskah akademik akan menghasilkan suatu perundang-undangan yang memuat kondisi hukum serta memuat keterkaitan (sinkronisasi dan harmonisasi) antar peraturan peraturan perundang-undangan.⁸⁹ Meskipun keberadaan Naskah Akademik tidak memiliki kewajiban khusus yang mengaturnya, namun Naskah Akademik merupakan urgensi harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan serta menjamin keilmiahan suatu produk hukum atau dalam hal ini yaitu Peraturan Daerah.

Harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan perundang-undangan merupakan muatan Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan terkait pada Naskah Akademik, yang mana pedoman penyusunannya telah diatur dalam Lampiran I UU PPP. Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini kurang memberikan perhatian serius terhadap peran evaluasi.⁹⁰ Padahal, untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah berjalan secara efektif atau belum sangat tergantung terhadap implementasi ketepatan dan keseriusan prosedur evaluasi. Dengan kata lain, manajemen produksi peraturan perundang-

⁸⁹ Muhammad Yasin, **Konsekuensi Jika Pembentukan Peraturan Tanpa Naskah Akademik**, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ae6dc160fdef/4-konsekuensi-jika-pembentukan-peraturan-tanpa-naskah-akademik/>, diakses pada tanggal 12 Juli 2019.

⁹⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang**, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2017, hal. 76

undangan akan pincang bilamana peran evaluasi terabaikan.⁹¹ Permasalahan kualitas dan kuantitas Peraturan Perundang-undangan yang ada (*existing*) ini menimbulkan pemikiran dan kajian bagi pembentuk RUU tentang Perubahan atas UU PPP terkait evaluasi terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini. Apakah lemahnya evaluasi Peraturan Perundang-undangan (*existing*) dikarenakan belum adanya lembaga, standar atau metode yang memadai dalam melakukan evaluasi, atau tahap evaluasi (*ex-post evaluation*) peraturan perundang-perundangan (*existing*) belum diatur secara tegas dalam UU PPP.⁹² Pedoman penyusunan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait pada Naskah Akademik tersebut berlaku pula bagi penyusunan naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah, yang mana diatur secara khusus dalam Lampiran II Permendagri PPHD.

Keberadaan harmonisasi dan sinkronisasi hukum dalam pembentukan peraturan daerah sebagai bagian dari kontrol preventif peraturan daerah memiliki peran strategis untuk mencegah dan meminimalisir akibat kontrol represif yang dapat menimbulkan kerugian materil dan moril pemerintahan daerah. UU Pemda dan UU PPP telah meletakkan beberapa alasan mengapa harmonisasi rancangan peraturan daerah perlu dilakukan, yakni:

1. Peraturan daerah dapat diuji oleh Mahkamah Agung (*judicial review*) maupun oleh Pemerintah (*executive review/preview*).

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

2. Untuk menjamin proses pembentukan peraturan daerah dilakukan secara taat asas demi cita hukum.
3. Adanya hierarki peraturan perundang-undang Indonesia, yang menghendaki adanya keterkaitan dan ketergantungan antar sub peraturan perundang-undangan dalam prinsip negara kesatuan, dan
4. Untuk mencegah kerugian material dan moril pemerintahan daerah.

Kekaburan norma penyusunan BAB III naskah akademik rancangan peraturan daerah terlihat pada UU PPP maupun Permendagri PPHD yang tidak memiliki perbedaan yang signifikan yang menjelaskan bagaimana tata cara analisis yang menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Lampiran II Permendagri PPHD memiliki kekaburan hukum yang mana memberikan penjelasan yang tidak jauh berbeda dengan Lampiran I UU PPP dalam mengatur terkait penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Lampiran I UU PPP memberikan ketentuan pembentukan BAB III evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam naskah akademik rancangan peraturan daerah yaitu:

“Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang

mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.”

Sedangkan Lampiran II Permendagri PPHD yang merupakan peraturan lanjutan yang seharusnya menjelaskan lebih detail mengenai peraturan di atasnya hanya memberikan ketentuan sebagai berikut:

“Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.”

Berdasarkan *Stufenbau Theory* (Teori Piramida), Peraturan Menteri Dalam Negeri merupakan aturan pelaksana (*Verordnung*) dari Undang-Undang atau *Formell Gesetz* yang seharusnya dapat mengatur terkait pedoman dalam pembentukan Peraturan Daerah selaku aturan otonom (*autonome satzung*). Lampiran II Permendagri PPHD memiliki kekaburan

hukum dalam mengatur terkait penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri *a quo* memberikan penjelasan yang tidak jauh berbeda dengan Lampiran I UU PPP sehingga sama saja tidak memberikan penjelasan apapun terkait penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Meskipun pembentukan Peraturan Daerah selain dapat disertai Naskah Akademik, Peraturan Daerah dapat pula disertai dengan penjelasan atau keterangan, namun suatu kewajiban ilmiah bagi seorang pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menyertakan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah.

Ketentuan Peraturan Menteri seharusnya dapat menjelaskan secara spesifik pembentukan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah sebab Peraturan tersebut merupakan peraturan lanjutan dari Undang-Undang. Sejalan dengan kekaburan hukum dalam problematika hukum terdapat istilah hukum yang tidak komplit atau *uncomplete*, yaitu hukum yang mengatur terhadap sesuatu yang ada, tetapi tidak lengkap.⁹³ Berangkat dari uraian di atas, berikut jenis dari norma yang tidak komplit:

- a. Norma yang kabur, tidak jelas: *vagueness norm*;
- b. Norma yang ambigu: *ambiguities norm*;
- c. Norma yang tidak konsisten: *inconsistency norm*;
- d. Norma yang kosong: *vacuum norm*;
- e. Norma yang konflik: *conflict norm*;
- f. Norma yang tidak harmonis: *disharmoni*;

⁹³ Vieta Imelda Cornelis dan Susianto, *Op., Cit.*

g. Norma yang tidak komplit: *incomplete norm*.

Maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan dalam Pembentukan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah adalah Norma yang kabur, tidak jelas atau *vagueness norm*. Yang mana permasalahan tersebut berimplikasi pada problematika hukum yang lainnya seperti Norma yang tidak harmonis (*disharmoni*), Norma yang konflik (*conflict norm*) dan lainnya.

Kekaburan hukum dalam pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu faktor yang menimbulkan disharmonisasi. Adapun 8 (delapan) faktor timbulnya keadaan disharmoni Peraturan Daerah di Indonesia antara lain:⁹⁴

- a. Pembentukan sering dilakukan dalam kurun waktu yang berbeda oleh lembaga yang berbeda pula;
- b. Pejabat yang berwenang membentuk produk hukum berganti-ganti;
- c. Pendekatan sistem dalam pembentukan peraturan lebih lemah dibanding pendekatan sektoral;
- d. Lemahnya koordinasi yang melibatkan berbagai lembaga dalam proses regulasi;
- e. Akses ke partisipasi publik dalam proses pengaturan masih terbatas;
- f. Tidak ada standar dan metode pasti yang mengikat seluruh badan pengatur.

⁹⁴ AA. Oka Mahendra, **Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan**, diakses dari <http://djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 01 Januari 2019, jam 23.55 WIB.

Sejalan dengan pernyataan di atas Sidharta berpendapat bahwa disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, yakni:⁹⁵

- a. Inkonsistensi vertikal dalam hierarki Peraturan, yaitu peraturan yang lebih rendah bertentangan / tumpang tindih dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Daerah dengan UU.
- b. Inkonsistensi vertikal dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan secara hierarki sejajar (misalnya sesama peraturan daerah) tetapi berbeda waktu penetapannya.
- c. Inkonsistensi antara sumber-sumber formal hukum yang berbeda (misalnya antara peraturan daerah dengan putusan hakim atau antara Peraturan perundang-undangan lainnya dan kebiasaan).
- d. Inkonsistensi horizontal substansi peraturan, yaitu antar peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalnya sesama peraturan daerah), namun substansi peraturan yang satu mengatur lebih umum dibanding substansi peraturan lainnya.
- e. Inkonsistensi horizontal substansi dalam satu Peraturan perundang-undangan, dalam arti hanya berbeda pasal pengaturan (misalnya Pasal 5 bertentangan dengan Pasal 16 dalam satu peraturan daerah yang sama).

⁹⁵ Sidharta, Kerangka **Berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pengelolaan Pesisir**, dalam buku Jason M. Patilis, dkk. (ed), **Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia**, diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS, Dep. Kelautan dan Perikanan, Dep. Hukum dan HAM, bekerjasama dengan Mitra Pesisir (Coastal Resources Management Project), Jakarta, 2005, hal. 62

Harmonisasi dan sinkronisasi dalam muatan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait pada Naskah Akademik apabila tidak diatasi akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan. Disharmoni peraturan perundang-undangan mengakibatkan: terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; timbulnya ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.⁹⁶

Permasalahan terkait disharmonisasi sebenarnya dapat ditanggulangi dengan melakukan pengkajian dan penelitian ilmiah secara mendalam, sehingga hasil kajian tersebut menunjukkan apakah diperlukan pembentukan peraturan daerah dan jika perlu pengaturan yang bagaimanakah idealnya diatur dalam peraturan daerah itu sendiri. Namun yang menjadi permasalahan utama adalah kekaburan hukum terkait bagaimana penguangan evaluasi dan analisis sehingga sesuai dengan asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Di beberapa negara yang menerapkan kebijakan matahari tenggelam (*sunset policy*)⁹⁷ terhadap Peraturan Perundang-undangan tertentu, dapat menjadi pembelajaran yang dapat dipetik dan disesuaikan dengan kondisi khas Indonesia. Hal ini menimbulkan pemikiran

⁹⁶ AA. Oka Mahendra, *Op., Cit.*

⁹⁷ *Sunset policy* diterjemahkan menjadi kebijakan matahari tenggelam. Maksud *sunset policy* adalah sebuah kebijakan yang mempunyai daya tidak berlaku dalam waktu tertentu. Ibarat matahari yang akan tenggelam di sore hari. Matahari tenggelam di sore hari adalah sebuah keniscayaan. Jadi maksud dari *sunset policy* adalah sebuah kebijakan yang akan habis masa berlakunya pada waktu tertentu.

dan kajian bagi pembentuk UU PPP terkait evaluasi terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini terkait lemahnya evaluasi Peraturan Perundang-undangan (*existing*) dikarenakan belum adanya lembaga, standar atau metode yang memadai dalam melakukan evaluasi atau tahap evaluasi (*ex-post evaluation*) peraturan perundang-perundangan (*existing*) belum diatur secara tegas dalam UU PPP.⁹⁸

Persoalan kualitas dan kuantitas Peraturan Perundang-undangan dapat diakibatkan proses pembentukannya yang kurang baik (*ex-ante*) atau dalam penerapannya tidak berdaya guna dan berdaya laku (*ex-post*). Jumlah Peraturan Perundang-undangan selalu bertambah dari tahun ke tahun. Hal ini mengakibatkan jumlah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia semakin “over regulasi” sementara tidak ada mekanisme evaluasi terhadap dampak keberhasilan dari Peraturan Perundang-undangan (*existing regulation*). Dalam tataran penerapannya, permasalahan PUU yang muncul antara lain konflik pengaturan, inkonsistensi, multitafsir, dan PUU yang tidak operasional. peningkatan jumlah Peraturan Perundang-undangan yang cukup signifikan serta tidak terjaganya kualitas Peraturan Perundang-undangan akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan.

Permasalahan kualitas dan kuantitas Peraturan Perundang-undangan yang ada (*existing*) ini menimbulkan pemikiran dan kajian terhadap evaluasi terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh pembentuk

⁹⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Loc.*,
Cit

dan pelaksana UU sudah dikenal luas sejak lama di dunia internasional dengan aneka pola, model, metode dan pendekatan yang berbeda-beda disesuaikan kondisi Peraturan Perundang-undangan di masing-masing negara. Pembentukan BAB III Naskah Akademik merupakan salah satu muatan yang menjadi urgensi dalam pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah secara komprehensif.⁹⁹

Mekanisme Analisis (*ex-ante*) dan Evaluasi (*ex-post*) yang memuat harmonisasi dan sinkronisasi sangat penting untuk diatur secara spesifik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan daerah, oleh karenanya pengabaian hal tersebut berimplikasi pada pengabaian atas asas pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas materi muatan atas perundang-undangan terkait, yang mana akan berdampak pula pada pembatalan atas suatu peraturan daerah. Hal tersebut sebagaimana yang terjadi pada tahun 2016 silam yaitu Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia mencabut dan membatalkan sebanyak 3.143 Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah (selengkapnya lihat lampiran)¹⁰⁰ merupakan sebagian kecil dari banyaknya peraturan daerah di Indonesia yang bermasalah.¹⁰¹ Selain itu, menurut hasil penelitian Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan dari 709 peraturan daerah yang diteliti, sebesar 85,2% merupakan peraturan

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 74

¹⁰⁰ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, **Presiden Umumkan Pembatalan 3143 Peraturan daerah Bermasalah**, diakses dari <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umunkan-pembatalan-3143-peraturan-daerah-bermasalah>, diakses pada 09 Juli 2018, jam 23.55 WIB.

¹⁰¹ Admin, **Presiden Umumkan Pembatalan 3.143 Peraturan daerah Bermasalah**, diakses dari <https://www.kemendagri.go.id/blog/4334-PresidenUmunkan-Pembatalan-3143-Peraturan-daerah-Bermasalah>, diakses pada 06 Desember 2018.

daerah bermasalah dan hanya 14,8% yang tidak bermasalah.¹⁰² Dari sisi anggaran peraturan daerah yang bermasalah juga menimbulkan kerugian, mengingat jumlahnya sangat banyak. Laporan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan menunjukkan peraturan daerah bermasalah menimbulkan kerugian dari sisi biaya penelitian. Pembentukan peraturan daerah membutuhkan tidak kurang Rp.300.000.000.- (tiga ratus juta rupiah). Dengan adanya 3.000 lebih peraturan daerah yang dibatalkan berarti Rp.900.000.000.000.- (sembilan ratus milyar rupiah) dana menjadi mubazir, belum lagi biaya untuk membuat peraturan daerah yang menggantikan peraturan daerah yang telah dibatalkan tersebut.¹⁰³ Beberapa disharmonisasi antara perda dan peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel. 1 Beberapa Disharmonisasi Peraturan Daerah di Indonesia

No.	Peraturan Daerah	Disharmonisasi	Keterangan
1.	Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Desa (masih berlaku)	Pasal 73 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa	Seharusnya ketentuan BPD diatur tersendiri dengan Perda BPD
2.	Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 25 Tahun 2011	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang	Bertentangan dengan Peraturan di

¹⁰² Fachry Ali dan Kalla, **Tepat Redam Tuntutan Reposisi**, dalam: Jazim Hamidi (ed), **Optik Hukum Bermasalah: Peraturan Daerah Bermasalah**, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hal. 127-128.

¹⁰³ Meri Yarni, *Op., Cit.*

	tentang Pendaftaran Wajib Pajak Cabang/Lokasi Bagi Pemenang Penyedia Barang Dan Jasa di Kabupaten Bojonegoro (masih berlaku)	Perubahan Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tentang Tata Cara Perpajakan	atasnya
3.	Pasal 6 ayat (1) huruf i dan pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perangkat Desa (dibatalkan MA)	Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa	Adanya kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam penyusunan Tim Seleksi
4.	Pasal 9 Ayat (1) Dan Ayat (2), Serta Pasal 11 Ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Seleksi Dan Pengangkatan Perangkat Desa (dibatalkan MA)	Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa	Adanya kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam penyusunan Tim Seleksi
5.	Peraturan Daerah Provinsi Nomor 10 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi	Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal	Bertentangan dengan Peraturan di atasnya

	(RTRWP) Riau 2018-2038	102 Permendagri No 80 Tahun 2015, dan Kepmendagri 188.34-8552 Tahun 2017.	
6.	Peraturan Bupati Sukabumi Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (masih berlaku)	Pasal 73 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.	Seharusnya ketentuan BPD diatur tersendiri dengan Perda BPD
7.	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSL)	Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-VI/2008 atas uji materiil Pasal 74 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.	Ketentuan lebih lanjut mengenai TJSL seharusnya diatur dengan Peraturan Pemerintah, bukan Peraturan Daerah

Sumber: Diolah Penulis

Beberapa disharmonisasi produk daerah khususnya peraturan daerah sebagaimana disebutkan di atas di sebabkan karena kurangnya Analisis (“*ex-ante*”) dan Evaluasi (“*ex-post*”) perundang-undangan terkait. Kurangnya pengaturan tata cara evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait tercermin dalam NA RAPERDA Provinsi Jawa Tengah

tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (“TJSL”)¹⁰⁴, disharmonisasi terjadi akibat kesalahan BAB III yang mana di dalamnya tidak terdapat evaluasi maupun analisis satu persatu secara vertikal maupun horizontal peraturan perundang-undangan yang terkait dan hanya dibentuk dalam satu sub bab Kajian/Analisis Tentang Keterkaitan dengan Hukum Positif sehingga tidak menjelaskan secara komprehensif bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi antara peraturan daerah tersebut dengan Peraturan perundang-undangan terkait. Padahal bila pembentuk peraturan daerah membentuk naskah akademik dengan evaluasi dan analisis perundang-undangan terkait yang baik dan benar, maka akan ditemui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-VI/2008 atas uji materiil Pasal 74 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Di mana keputusan ini mengatur, ketentuan lebih lanjut dari TJSL diatur oleh Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa dengan mengatur TJSL dalam UU PT, Pemerintah Daerah tidak berwenang untuk mengeluarkan Peraturan terkait TJSL, karena ketentuan TJSL dalam UU PT sangat penting dan hanya dapat diatur oleh Peraturan Pemerintah. Meski begitu, Pemerintah pada Daerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2017 menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSL), sehingga menyebabkan inkonsistensi atau disharmoni Peraturan Daerah dengan peraturan di atasnya.

¹⁰⁴ Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, Naskah akademik Rancangan Peraturan **Daerah Provinsi Jawa Tengah Tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan**, Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, Semarang, tanpa tahun, diakses dinsos.jatengprov.go.id/ppid/dokumen/Naskah-Akademik-Raperda-TJSLP.pdf

Bagir Manan berpendapat bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping menganut asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), harus berlandaskan pula pada asas-asas hukum umum, yang terdiri atas asas hukum umum negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*), asas hukum umum pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, asas hukum negara berdasarkan kedaulatan rakyat.¹⁰⁵ Tataran pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah yang ideal diharapkan melalui Naskah Akademik, setiap rancangan peraturan perundang-undangan (khususnya rancangan peraturan daerah) mendapatkan sentuhan ilmiah yang mana harmonis serta sinkron dengan peraturan perundang-undangan terkait lainnya dengan produk hukum tersebut. Sejalan dengan hal tersebut, I Gde Pantja Astawa berpendapat bahwa solusi terhadap persoalan ini adalah dengan melakukan riset ilmiah dalam pembuatan Naskah akademik yang mendapat sentuhan ilmiah sehingga *output*-nya dapat menghasilkan peraturan yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation*.¹⁰⁶

Riset ilmiah melalui Analisis (*ex-ante*) dan Evaluasi (*ex-post*) perundang-undangan terkait dalam BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan sehingga hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan yang

¹⁰⁵ Bagir Manan, **Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional**, Universitas Andalas, Padang, 1994.

¹⁰⁶ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op., Cit.*, hal. 110.

menunjang dalam penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Problematika kekaburan hukum/ norma (*vagueness norm*) dalam Penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah khususnya disebabkan kurangnya pengaturan yang diatur UU PPP maupun Permendagri PPHD, maka dibutuhkan ketentuan yang mengatur secara spesifik format baku dan tata cara penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah sehingga tujuan dari penyusunan BAB tersebut dapat tercapai.

B. Penyempurnaan Pengaturan Tentang Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah

Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 memilih konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi *rechtstaats* dengan prinsip “keadilan” dalam *rule of law*. Dengan demikian, Indonesia tidak memilih salah satu atau mana yang lebih baik dan unggul, tetapi mengelaborasi kedua prinsip tersebut menjadi satu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah serta memasukkan unsur-unsur positif kedua prinsip tersebut dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum demi terciptanya kemanfaatan dan ketertiban dalam masyarakat sesuai dengan tujuan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Gustav Radbruch, yakni keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian (*Rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*).¹⁰⁷

¹⁰⁷ Sidharta, **Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan**, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hal. 3.

Indonesia sebagai negara hukum, konstitusi negara ditegakkan pada posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks hierarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat struktural karena memosisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto rahardjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, “*this regressus is terminated by highest, the basic norm...*” (rangkaian pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi).¹⁰⁸

Hierarki tata hukum digambarkan sebagai piramida terbalik, dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada di dasar piramida. Pandangan ini lebih bersifat fungsional. Meskipun melihat dari perspektif yang berbeda, namun kedua pandangan ini memiliki benang merah yang sama bahwa pembentukan norma lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produkproduk hukum yang berada di bawahnya (*concretisering process*). Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidahyang berfungsi untuk menjaga agar produk

¹⁰⁸ Satjipto Rahardjo, **Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya**. Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hal. 84

hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materiil.

Keseluruhan produk hukum harus merupakan satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal dan horizontal) baik dari aspek materiil yang meliputi asas hukum karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan), serta sesuai dengan asas hukum yang merupakan latar belakang/alasan/ratio legis dari pembentukan hukum, makna (baik makna yang tersurat maupun yang tersirat), hingga penggunaan peristilahannya; maupun dari aspek formil dimana cara penyusunannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterikatan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain dalam masyarakat, seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.

Sebuah peraturan perundang-undangan yang baik menurut Lon L. Fuller harus memenuhi delapan persyaratan agar hukum yang dibentuk dapat bekerja dengan baik sehingga kepastian dan ketertiban dalam masyarakat dapat terwujud. Kedelapan persyaratan tersebut adalah:¹⁰⁹

1. *Generality* (generalitas Undang-Undang);
2. *Promulgation* (Undang-Undang harus diumumkan);

¹⁰⁹ BPHN, **Revitalisasi Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Untuk Kepentingan Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional**, diakses dari https://www.bphn.go.id/data/documents/pphn_revitalisasi_uu_no_10_th_2004.pdf, diakses pada tanggal 12 Juli 2019.

2. *Prospectivity* (Undang-Undang tidak berlaku surut);
3. *Clarity* (rumusan Undang-Undang harus jelas);
4. *Consistency or avoiding contradiction* (konsistensi dalam konsepsi hukum);
5. *Possibility of obedience* (Undang-Undang yang dibuat harus dapat dilaksanakan);
6. *Constanty trough time or avoidance of frequent change* (Undang-Undang tidak boleh terlalu sering diubah);
7. *Cobgruence between official action and declared rules* (kesesuaian antara Undang-Undang dan pelaksanaan);”

Apabila salah satu atau lebih dari delapan persyaratan tersebut tidak terpenuhi dalam proses pembuatan hukum/Undang-Undang maka dapat berdampak pada efektivitas dalam pelaksanaannya, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Terkait dengan kepastian hukum dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah sehingga dapat memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dibutuhkan pedoman yang mengatur secara komprehensif. Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, agar dapat menghasilkan peraturan daerah yang demikian maka Naskah Akademik sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi rancangan peraturan daerah harus baik dan berkualitas pula. Dapat diperkirakan jika Naskah Akademik sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi rancangan peraturan daerah ternyata tidak baik dan berkualitas, tentunya Naskah Akademik yang demikian akan berpengaruh terhadap kualitas rancangan peraturan daerah

dan peraturan daerah yang dihasilkan. Oleh karena itu penting untuk diketahui upaya-upaya atau kriteria Naskah Akademik yang baik dan berkualitas tersebut.

Penyusunan Naskah Akademik yang baik dan berkualitas adalah penyusunan Naskah Akademik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan” memiliki 2 (dua) makna, yaitu materi muatan dan format Naskah Akademik sesuai dengan maksud dan tujuan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut syarat materiil Naskah Akademik) dan prosedur, tata cara penyusunan Naskah Akademik dan penggunaan Naskah Akademik sesuai dengan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut syarat formal Naskah Akademik). Dengan berpijak dari makna frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan” maka Naskah Akademik yang baik adalah Naskah Akademik yang memenuhi syarat materiil dan formil penyusunan Naskah Akademik. Syarat tersebut berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah yang berkualitas besar kemungkinan dapat tercipta manakala ditunjang oleh naskah akademik yang berkualitas pula. Kenyataan yang harus diakui bahwa dalam praktik sering kali ditemui naskah akademik yang tidak memenuhi persyaratan formil dan materiil penyusunan naskah akademik yang baik. Persyaratan formil yaitu prosedur, tatacara penyusunan naskah akademik dan penggunaan naskah akademik sesuai dengan yang

diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, sedangkan persyaratan materiil yaitu materi muatan dan format naskah akademik sesuai dengan maksud dan tujuan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.¹¹⁰ Syarat tersebut berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam pandangan Peneliti sesungguhnya syarat materiil Naskah akademik pada Lampiran I UU PPP maupun Lampiran II Permendagri PPHD. Mengacu pada kedua peraturan tersebut maka syarat materiil materi muatan dalam Naskah akademik sedikitnya memuat, sebagai berikut:

- a. Permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- b. Permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- c. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperaturan daerah.
- d. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Raperaturan daerah.
- e. Kajian teoritis (asas dan prinsip yang terkait dengan penyusunan norma) dan praktik empiris (kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat dan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur

¹¹⁰ Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud di sini khususnya yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

dalam UU atau peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara).

Format yang telah ditentukan sebagai syarat materiil Naskah akademik berkaitan pada Lampiran I UU PPP terdiri dari beberapa komponen yaitu judul, kata pengantar, daftar isi, 4 (empat) bab, daftar pustaka serta lampiran. Selain syarat materiil, syarat formal wajib terakomodir. Dimana syarat formil tidak hanya sebatas berfokus terkait teknik maupun tata cara penyusunan Naskah akademik semata, namun meliputi pula prosedur penyusunan serta penggunaan Naskah akademik dalam rangkaian kegiatan pembentukan hingga peraturan daerah tersebut disahkan. Oleh karena itu, syarat formal dibagi menjadi:

- a. Syarat formal penyusunan berkaitan dengan aspek penunjang penyusunan Naskah Akademik, meliputi 2 (dua) aspek pokok, yakni tim penyusun serta waktu yang tepat atau ideal menyusun Naskah Akademik.
- b. Syarat formal penggunaan Naskah akademik yang telah disusun dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Pembentukan BAB III NA RAPERDA mengalami kekaburan hukum atau norma terkait penjelasan dalam Lampiran II Permendagri PPHD sehingga mengalami ketidakpastian hukum dalam menentukan format Naskah akademik sebagai salah satu dari syarat materiil Naskah Akademik. Terutama dalam hal ini yang mengatur terkait BAB Evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait yang ada didalam NA RAPERDA, sebab BAB tersebut selain mengatur sehubungan dengan harmonisasi dan

harmonisasi peraturan daerah yang sedang dibentuk dengan Peraturan terkait lainnya, Bab ini juga mendefinisikan formulasi filosofis dan yuridis dalam Bab berikutnya dari Naskah Akademik.

Evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait merupakan bagian penentu “*ratio legis*” pembentukan suatu Peraturan Daerah yang dituangkan dalam naskah akademik, bahkan seluruh peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam naskah akademik dapat dilihat secara ringkas pada BAB III Evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait. Evaluasi dan analisis dalam naskah akademik rancangan peraturan daerah dibuat terhadap hukum positif terkait memberikan kontribusi terhadap aspek pengharmonisasian, pembulatan, serta pemantapan konsepsi Peraturan Daerah yang baru dengan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, maupun Peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, Evaluasi dan analisis ini memiliki tujuan memberikan pengetahuan materi atau substansi kondisi hukum dalam produk hukum yang akan diatur, menghindari tidak saling tumpang tindih dan bertentangan antar Peraturan perundang-undangan sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

Menanggapi kekaburan hukum dalam pengaturan Lampiran I UU PPP, maka pada tahun 2016, Sekretariat Jenderal DPR RI menetapkan program *Quick Wins* tahun 2016. Program ini menghasilkan suatu pedoman bagi pembentuk Undang-Undang yaitu penyusunan Naskah akademik Rancangan Undang-Undang (NA RUU) dalam bentuk Standar Operasional Prosedur (SOP). Pedoman ini diperlukan guna menyatukan pemahaman

tentang sistematika dan substansi serta menjamin penyempurnaan dan peningkatan kualitas Naskah Akademik. Dengan kata lain, Pedoman dalam bentuk SOP dari Lampiran I UU PPP yang disusun oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI ini memberikan uraian secara rinci dan bahasa yang mudah sehingga pembentuk Undang-Undang mengerti mengenai format isi dari suatu NA RUU.

SOP atau pedoman di atas hanya mengatur Undang-Undang dan tidak mengatur terkait penyusunan naskah akademik rancangan peraturan perundang-undangan secara menyeluruh. Dengan kata lain, pedoman di atas masih menimbulkan keaburan hukum terhadap penyusunan naskah akademik Peraturan perundang-undangan lainnya selain Undang-Undang atau dalam hal ini yaitu Peraturan Daerah. Hans Nawiasky memiliki teori bahwa suatu norma hukum negara selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis. Norma Dasar merupakan suatu norma yang tertinggi sebagai sumber dan dasar bagi norma-norma hukum lainnya. Lebih lanjut, A. Hamid Attamimi menyambungkan antara teori Hans Nawiasky dengan hierarki tata hukum Indonesia, yaitu sebagai berikut:

- “*Staatsfundamental norm*” (norma fundamental Negara) : Pancasila (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945);
- “*Staatgrundgesetz*” (aturan dasar/aturan pokok negara) : Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- “*Formeell gesetz*” (Undang-Undang Formal) : Undang-Undang;

- “*Verordnung & Autonomesatzung*” (peraturan pelaksana dan peraturan otonom) : Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Wali Kota.¹¹¹

Menurut Hans Nawiasky dalam “*Stufenbau Theory*” (Teori Piramida), pedoman di atas hanya bersifat “*Verordnung & Autonome satzung*” (aturan pelaksana dan aturan otonom), namun belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebab tidak disahkan secara formil dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan hanya berlaku sebagai pedoman bagi pembentuk undang-undang (internal). Peraturan Menteri Dalam Negeri merupakan aturan pelaksana (“*Verordnung*”) yang seharusnya dapat mengatur terkait pedoman tersebut dalam pembentukan Peraturan Daerah selaku aturan otonom (“*autonome satzung*”). Artinya, bilamana pengaturan terkait pedoman penyusunan naskah akademik dapat diimplementasikan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan secara luas, maka pedoman tersebut perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri, khusus terkait pembentukan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagaimana amanat dari Pasal 55 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU PPP.

Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 59 UU PPP yang menyebutkan bahwa “*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden*”. Sejalan

¹¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op., Cit.*

dengan keberadaan ketentuan dalam peraturan *a quo*, maka Pasal 55 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU PPP menyebutkan bahwa “*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan prosedur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Menteri.*” Namun, keberadaan lampiran II Permendagri PPHD tidak menjelaskan secara komprehensif sebagaimana amanat dalam Pasal 55 Peraturan Presiden *a quo*, melainkan mengulang dengan bahasa yang sedikit berbeda dari Lampiran I UU PPP.

Dalam konteks hukum Indonesia, produk legislasinya adalah Undang-Undang yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden. Kemudian sebagai *delegated legislation* adalah peraturan di bawah undang-undang, di mana diatur dalam konstitusi Indonesia UUD NRI Tahun 1945 pasal 5 ayat (2), Presiden menetapkan aturan bagi pemerintah untuk melaksanakan hukum sebagaimana mestinya. Kemudian atas dasar hubungan antar pemerintah (khusus pusat ke daerah), pemerintah daerah dalam rangka membangun otonomi dalam kerangka NRRI juga diberi delegasi untuk membuat peraturan. Pemerintah Daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya Prof. Maria Farida dalam bukunya membahas “*delegated legislation*” dengan istilah peraturan pelaksana (“*verordnung*”) yang disejajarkan juga dengan aturan otonom (“*autonome satzung*”). Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan di bawah Undang-Undang berfungsi untuk menyelenggarakan ketentuan dalam undang-

undang¹¹². Perbedaan dari peraturan pelaksana (“*verordnung*”) dan peraturan otonom (“*autonome satzung*”) terletak pada sumber wewenangnya. Dimana peraturan pelaksana (“*verordnung*”) bersumber dari delegasi sedangkan peraturan otonom (“*autonome satzung*”) bersumber dari atribusi.¹¹³ Contoh dari atribusi kewenangan dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan diantaranya adalah mengenai kewenangan membentuk Perpu yang diberikan kepada Presiden jika terjadi ihwal kegentingan yang memaksa. Contoh lainnya adalah UU Pemda yang memberikan kewenangan kepada Pemda membentuk Perda yang dalam memberikan sanksi dibatasi dengan maksimal 6 bulan pidana kurungan dan maksimal denda Rp. 50.000.000,-. Sedangkan pendelegasian wewenang didefinisikan sebagai pengesampingan otoritas yang merumuskan aturan dari aturan yang lebih tinggi ke yang lebih rendah secara tegas dinyatakan dalam tindakan.¹¹⁴

Problematika kekaburan norma substansi pengaturan dalam pembentukan peraturan daerah khususnya pada BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah perlu diatur secara spesifik agar dapat ditemukan kepastian hukum dalam sinkronisasi dan harmonisasi antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan karena terdapat indikasi adanya konflik norma, seperti tumpang tindihnya kewenangan dan

¹¹² Maria Farida Indrati Soepranto, *Ibid.*, hal. 55

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*, hal. 56

benturan kepentingan diantara *stakeholders*, sehingga akan memunculkan penafsiran yang berbeda-beda. Sedangkan sinkronisasi bertujuan agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (*suplementer*), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya.¹¹⁵

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait merupakan bagian penting yang menentukan argumentasi yuridis terhadap aspek pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi rancangan peraturan daerah dengan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Evaluasi dan analisis ini bertujuan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Selain itu, untuk menghindari agar peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum.

Evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh pembentuk dan pelaksana Undang-Undang sudah dikenal luas sejak lama di dunia internasional dengan aneka pola, model, metode dan pendekatan yang berbeda-beda disesuaikan kondisi Peraturan Perundang-undangan di masing-masing negara. Penyusunan BAB III Naskah Akademik merupakan salah satu muatan yang menjadi urgensi dalam penyusunan naskah

¹¹⁵ Novianto M. Hantoro, *Op., Cit.*

Akademik Rancangan Peraturan Daerah secara komprehensif.¹¹⁶ Di Indonesia, mekanisme Analisis (*ex-ante*) dan Evaluasi (*ex-post*) peraturan perundang-undangan terkait seharusnya memuat:

1. Pengaturan perencanaan dimana perencanaan pembentukan Peraturan Daerah didahului dengan kajian dan penelitian serta analisis dampak regulasi (*ex-ante*) untuk dijadikan dasar penyusunan Naskah Akademik.
2. Pengaturan mengenai tahap evaluasi pada Peraturan Daerah (setelah Peraturan Daerah diundangkan atau diimplementasikan). Tahap evaluasi ini dilakukan terhadap Peraturan Daerah yang sudah berlaku (*ex-post evaluation*). Evaluasi Peraturan Daerah dilakukan secara berkala agar sistem Peraturan Perundang-undangan tetap berkualitas, tertib, dan sederhana. Evaluasi terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan terkait dilakukan setiap 5 (lima) tahun atau 10 (sepuluh) tahun sekali. Di luar waktu yang telah ditentukan, evaluasi Peraturan Daerah dapat dilakukan berdasarkan kebutuhan hukum yang ada. Evaluasi Peraturan Daerah Provinsi menjadi tanggung jawab evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri serta Peraturan Daerah kabupaten/kota menjadi tanggung jawab Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur.
3. Pertimbangan mengenai *best practice* di daerah terkait kelembagaan yang khusus menangani Peraturan Daerah agar dapat mendorong perbaikan kualitas Peraturan Perundang-undangan.¹¹⁷

¹¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Op., Cit.*, hal. 74

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menguraikan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini terkait dengan substansi Naskah Akademik. Uraian dimulai dengan ketentuan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang diurutkan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam UU PPP, serta diurutkan berdasarkan tahun pengundangan terbaru. Jika rancangan Peraturan Daerah tersebut merupakan Peraturan Daerah perubahan atau Peraturan Daerah penggantian maka Peraturan Daerah yang diubah atau diganti tetap dievaluasi dan dianalisis karena Peraturan Daerah yang diubah tetap berlaku dan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Jika perubahan Peraturan Daerah tersebut dalam rangka mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi maka intisari Putusan Mahkamah Konstitusi dimasukkan ke dalam evaluasi dan analisis Peraturan Daerah yang akan diubah atau diganti.

Evaluasi dan analisis dilakukan dengan mencari isu penting dan menjelaskan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Setiap evaluasi dan analisis harus ada kesimpulan (*closing statement*) mengenai keterkaitannya tersebut. Hasil dari evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait akan berkontribusi bagi perumusan landasan filosofis dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah dalam Bab IV Naskah Akademik. Lampiran II Permendagri PPHD memberikan ketentuan sebagai berikut:

¹¹⁷ *Ibid.*, hal. 111-113

“Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.”

Dalam membentuk Peraturan Daerah, terdapat beberapa prinsip yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang peraturan yakni prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*). Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex*

generalis didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan. Dengan demikian, pembentuk peraturan dituntut untuk selalu melakukan tugas pengharmonisan dan sinkronisasi dengan peraturan yang ada dan/atau terkait pada waktu menyusun peraturan.¹¹⁸

Dalam ketentuan di atas sinkronisasi dan harmonisasi peraturan Perundang-undangan, yang mana penulis menggambarkan “harmonisasi peraturan perundang-undangan mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan. Sedangkan, sinkronisasi merupakan penyalarsan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal dengan peraturan yang

¹¹⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Op., Cit.*, hal. 29.

setara. Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan melalui dua metode secara horizontal dan vertikal.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menguraikan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini terkait dengan substansi Naskah Akademik. Uraian dimulai dengan ketentuan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang diurutkan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam UU PPP, serta diurutkan berdasarkan tahun pengundangan terbaru. Jika rancangan Peraturan Daerah tersebut merupakan Peraturan Daerah perubahan atau Peraturan Daerah penggantian maka Peraturan Daerah yang diubah atau diganti tetap dievaluasi dan dianalisis karena Peraturan Daerah yang diubah tetap berlaku dan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Jika perubahan Peraturan Daerah tersebut dalam rangka mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi maka intisari Putusan Mahkamah Konstitusi dimasukkan ke dalam evaluasi dan analisis Peraturan Daerah yang akan diubah atau diganti.

Sejalan dengan kebutuhan pedoman dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah, maka muatan SOP Sekretariat

Jenderal DPR RI dapat diuraikan guna menjadi format yang dapat membulatkan, mengharmoniskan dan memantapkan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah itu sendiri. Berikut uraian format penyusunan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana pedoman dalam muatan SOP Sekretariat Jenderal DPR RI:

1. Penyusunan evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait diuraikan satu per satu dalam sub bab yang berbeda.
2. Evaluasi dan analisis dilakukan dengan mencari isu penting dan menjelaskan keterkaitan antara peraturan daerah yang akan dibuat dengan hukum positif.
3. Uraian dimulai dengan ketentuan dalam batang tubuh Konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) dan Peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang diurutkan berdasarkan hierarki Peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarki Peraturan perundang-undangan dari yang lebih tinggi ke yang lebih tinggi (asas "*lex superiori derogat legi inferiori*") serta tahun pengundangan terbaru (asas "*lex posterior derogat legi priori*").
4. Konsepsi Peraturan Daerah yang baru dilakukan evaluasi dan analisis terhadap aspek pemantapan, pengharmonisasian, serta pembulatan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
5. Jika rancangan Peraturan Daerah tersebut merupakan Peraturan Daerah perubahan atau Peraturan Daerah penggantian maka tetap dievaluasi serta dianalisis karena Peraturan Daerah yang diubah tetap berlaku serta

menjadi bagian dari Peraturan perundang-undangan. Jika perubahan Peraturan Daerah guna mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi maka intisari Putusan tersebut dimasukkan dalam evaluasi dan analisis Peraturan Daerah yang akan diubah atau diganti.

6. Setiap evaluasi dan analisis wajib terdapat kesimpulan (“*closing statement*”) mengenai keterkaitannya dengan hukum positif.
7. Hasil dari evaluasi dan analisis akan berkontribusi sebagai bahan perumusan landasan filosofis dan landasan yuridis dalam Bab IV.

Dalam pandangan Penulis uraian di atas termasuk dalam syarat materiil Naskah Akademik yang seharusnya dimuat dalam Lampiran I UU PPP maupun Lampiran II Permendagri PPHD. Maka dengan adanya uraian yang jelas dalam lampiran peraturan tentang pembentukan peraturan (khususnya peraturan daerah) akan memberikan kepastian hukum pula pada tata cara harmonisasi dan sinkronisasi peraturan yang akan dibuat dengan peraturan perundang-undangan terkait.

Dimana pengertian sinkronisasi dan harmonisasi peraturan Perundang-undangan, yaitu harmonisasi peraturan perundang-undangan mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan. Sedangkan, sinkronisasi merupakan penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan

yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal dengan peraturan yang setara. Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.

UU Pemda dan UU PPP telah meletakkan beberapa alasan mengapa harmonisasi dan sinkronisasi hukum rancangan peraturan daerah perlu dilakukan, antara lain yaitu:

1. Peraturan daerah dapat diuji oleh Mahkamah Agung (*judicial review*) maupun oleh Pemerintah (*executive review/preview*).
2. Untuk menjamin proses pembentukan peraturan daerah dilakukan secara taat asas demi cita hukum.
3. Adanya hierarki peraturan perundang-undang Indonesia, yang menghendaki adanya keterkaitan dan ketergantungan antar sub peraturan perundang-undangan dalam prinsip negara kesatuan, dan
4. Untuk mencegah kerugian material dan moril pemerintahan daerah.

Dengan demikian maka adanya harmonisasi dan sinkronisasi hukum dalam pembentukan peraturan daerah dapat menjadi bagian dari kontrol preventif peraturan daerah yang mana memiliki peran strategis untuk

mencegah dan meminimalisir kerugian materil dan moril pemerintahan daerah.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah sering dikaitkan dengan persoalan praktis, dimana terdapat kekosongan hukum atau kekaburan hukum dalam Peraturan perundang-undangan terkait atau hukum positif yang tidak memuat urgensi Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Mengikuti pendapat Gustaf Radburch bahwa setiap penerapan peraturan perundang-undangan ke dalam masyarakat bertumpu pada tiga nilai dasar hukum yakni kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Ketiganya masing-masing berisi tuntutan yang berbeda, yang satu dengan lain mempunyai potensi untuk saling bertentangan, misalnya: nilai kepastian hukum akan mengesampingkan nilai keadilan dan kemanfaatan.¹¹⁹

Peraturan Daerah termasuk salah satu produk hukum lokal, selain Peraturan Kepala Daerah. Produk hukum lokal adalah kaidah-kaidah hukum yang berlaku mengikat di masing-masing wilayah negara dan dibentuk berdasarkan inisiatif daerah.¹²⁰ Peraturan daerah dibentuk berdasarkan kolaborasi prakarsa antara lembaga eksekutif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah.¹²¹ Peraturan Daerah mencerminkan nilai yang terkandung dalam masyarakat di daerah karena dimungkinkan substansi muatannya mengakomodasi kearifan lokal.¹²² Namun, pengakomodasian kearifan lokal tersebut memiliki batasan yaitu

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hal.19

¹²⁰ Shinta Hadiyantina, **Hukum Administrasi Daerah – Produk hukum Lokal**, UB Distance Learning, Modul 12, 2012, Hal.1.

¹²¹ Muhammad Suharjono, **Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah**, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.10, No.19 (Februari, 2014), Hal.23.

¹²² *Ibid.*, Hal.34.

sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya dan dibuat berdasarkan kewenangan Pemerintahan Daerah. Apabila dilihat dari sumber kewenangan yang terdiri dari atribusi, delegasi dan mandat, pemerintahan daerah memperoleh kewenangan melalui atribusi dan delegasi. Hal ini dapat dilihat dari materi muatan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU PPP. Ketentuan lebih lanjut dapat ditentukan di pemerintah daerah yang memiliki kewenangan berdasarkan atribusi dalam pelaksanaan otonomi daerah dan tugas bantuan dan delegasi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi.

Keterkaitan antara pemerintahan pusat dan daerah juga berhubungan erat dengan sudut pandang pemberdayaan politik terhadap tujuan desentralisasi. Tujuan desentralisasi dari sudut pandang pemberdayaan politik dapat dilihat dari sisi pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah mewujudkan *“political equality”*, *“local accountability”* dan *“local responsiveness”*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan pusat adalah mewujudkan *“political education”*, *“provide training in political leadership”* dan *“create political stability”*.¹²³ Dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut serta mengharmoniskan antara peraturan pusat dan peraturan daerah tanpa mengesampingkan kebutuhan maupun kearifan lokal suatu daerah maka UU PPP mengatur secara menyulur terkait proses pembentukan Peraturan Daerah.

¹²³ Abdul Malik Gisamar dan Syarif Hidayat, **Reformasi Setengah Matang**, Penerbit Teraju, Jakarta, 2010, Hal.116–119.

Regulasi Indonesia bukan merupakan ‘kacamata kuda’ yang harus mengutamakan kepastian hukum tanpa melihat kondisi riil bersinggungan pada aspek sosiologis. Dimana hukum harus bersifat responsif menjawab persoalan dan kebutuhan masyarakat, khususnya dalam penyusunan Peraturan Daerah sebab selain melihat dari sisi yuridis, namun melihat pula sisi sosiologis daerah khususnya kearifan lokal. Sejalan dengan hal tersebut menurut pandangan Paul Bohannon, dibutuhkan kelembagaan rangkap (*double institutionalization*) yaitu ketika kerangka kelembagaan sekunder (sosial) yang dikembangkan untuk melihat apakah norma-norma primer (yuridis) perlu diakui sebagai sumber yang otoritatif untuk suatu kewajiban. Oleh karena itu, tidak semua kontrol sosial adalah hukum, namun hukum bersifat selektif dalam pengakuannya terhadap norma-norma sosial.¹²⁴ Maka dari itu, dibutuhkan sub bab tambahan yang menjelaskan secara khusus bahwa terjadi kekosongan hukum atau kekaburan hukum sehingga kewenangan tersebut dapat diakomodir oleh daerah sepanjang kewenangan tersebut tidak bertentangan dengan kewenangan Pasal 5 ayat (4) UU Pemda.

Dimana peraturan daerah yang menjadi ugensi namun terdapat kekosongan hukum atau kekaburan hukum diwajibkan untuk berkoordinasi terlebih dahulu dengan lembaga yang bertanggungjawab atas evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan terkait. Dimana evaluasi dan analisis terhadap Peraturan Daerah Provinsi menjadi tanggung jawab Menteri Dalam Negeri, sedangkan Peraturan Daerah kabupaten/Kota menjadi tanggung jawab Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur.

¹²⁴ Philippe Nonet & Philip Selznick, **Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi**, diterjemahkan oleh Satjipto Rahardjo, Tim HuMa & SMK Grafika Desa Putera, Jakarta, 2003, hal. 11.

Sehingga pengesahan Peraturan Daerah yang menjadi urgensi memuat kearifan lokal, namun terdapat kekosongan hukum atau kekaburan hukum dalam Peraturan perundang-undangan terkait atau hukum positif dapat dipertimbangkan terlebih dahulu oleh lembaga yang bertanggungjawab, terkait aspek kemanfaatan serta keadilan di masyarakat tanpa mengesampingkan kepastian hukum yang memuat sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan di atasnya.

Naskah akademik merupakan naskah yang berisi kajian komprehensif serta mendalam mengenai persoalan yang menjadi urgensi daerah, sehingga perlu kemudian diatur di dalam peraturan daerah, maka sepatutnya materi pada peraturan daerah sinkron dengan hasil kajian di dalam Naskah Akademik. Dalam tataran ideal diharapkan melalui Naskah Akademik, setiap RUU dan rancangan peraturan daerah terdapat kajian ilmiah yang mana *output*-nya menghasilkan produk hukum yang berkualitas serta dapat diklasifikasikan sebagai *good legislation*.¹²⁵

Kenyataannya dalam praktik sering ditemui naskah akademik yang kurang memenuhi syarat formil maupun materiil dalam penyusunan Naskah akademik yang baik. di satu sisi tidak semua Naskah akademik yang berkualitas dapat menghasilkan peraturan daerah berkualitas pula maupun sebaliknya. Hal ini terjadi sebab Naskah akademik yang berkualitas tidak digunakan menjadi pertimbangan secara maksimal dan sebaik mungkin (syarat formal penggunaan Naskah Akademik) oleh pembentuk peraturan daerah. Kasus ini merupakan salah satu bentuk persoalan dalam lingkup

¹²⁵ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op., Cit.*

penggunaan naskah akademik rancangan peraturan daerah. Untuk menghindari hal demikian, pembentuk peraturan daerah harus mempertimbangkan dan mempergunakan Naskah akademik guna memilih, merumuskan, serta menetapkan terkait materi Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah.¹²⁶



¹²⁶ Meri Yarni, *Op., Cit.*

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan *Stufenbau Theory* (Teori Piramida) Peraturan Menteri Dalam Negeri seharusnya berisi aturan pelaksana (*Verordnung*) dari Undang-Undang atau *Formell Gesetz*, bukan mengulang penjelasan dari Undang-Undang sebagaimana yang terjadi pada ketentuan pembentukan BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah pada Lampiran II Permendagri PPHD yang mengulang isi penjelasan dari Lampiran I UU PPP. Norma yang kabur, tidak jelas atau *vagueness norm* pada ketentuan format baku maupun tata cara pembentukan BAB III berimplikasi pada problematika hukum seperti Norma yang tidak harmonis (*disharmoni*), Norma yang konflik (*conflict norm*) dan problematika hukum lainnya.

Menanggapi kekaburan hukum tersebut maka dibutuhkan ketentuan yang mengatur secara spesifik format baku dan tata cara pembentukan BAB III Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Masuknya ketentuan berupa uraian format penyusunan BAB III sebagaimana pedoman pada SOP penyusunan NA RUU yang diberikan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI pada program *Quick Wins* tahun 2016 dalam pedoman penyusunan Naskah akademik akan menjelaskan secara detil tentang bagaimana seharusnya pengaturan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah yang benar agar harmonis dan sinkron dengan peraturan perundang-undangan

terkait sehingga dapat menjadi bahan untuk penyusunan landasan filosofis dan yuridis pembentukan peraturan daerah akan dibentuk.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil pembahasan dalam penelitian ini, maka penulis mengemukakan rekomendasi sebagai berikut :

1. Perlu penyiapan naskah akademik yang baik agar melahirkan peraturan daerah yang baik serta memberi kemamfaatan serta kesejahteraan bagi masyarakat;
2. Bagi Negara sebaiknya mengatur secara mendetil terkait penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Peraturan Presiden sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, agar ketentuan selain pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tidak diatur kembali dalam Peraturan Menteri.
3. Perlu ada peraturan menteri yang mengatur secara rinci terkait dengan prosedur dan prosedur untuk menyelaraskan, pembulatan, dan memperkuat konsepsi Rancangan Undang-Undang dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 55 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014. Dimana prosedur untuk memperkuat, menyelaraskan dan melengkapi konsepsi yang berkaitan dengan RUU ini hanya dapat dilihat dalam naskah akademik yang disetujui dalam BAB III. Evaluasi dan analisis peraturan negosiasi terkait (baik secara vertikal maupun horizontal).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Malik Gismar dan Syarif Hidayat, *Reformasi Setengah Matang*, Penerbit Teraju, Jakarta, 2010.
- A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Yusnani Hasyimzoem, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*. Justice Publisher, Bandar Lampung, 2014.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan*, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2017.
- Bambang Irina Djajaatmadja, *Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi (Laporan Akhir Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005.
- Biro Hukum Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Laporan Akhir Evaluasi Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Tahun 2008*.
- Bagir Manan dalam Novianto M. Hantoro., *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009–2029*, Peneliti Madya bidang Hukum Tata Negara pada Pusat Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR–RI, Jakarta, 2014.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan perundang-undangan Nasional*, Universitas Andalas, Padang, 1994.
- Fachry Ali dan Kalla, *Tepat Redam Tuntutan Reposisi*, dalam: Jazim Hamidi (ed), *Optik Hukum Bermasalah: Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011.
- Hans Kelsen dalam bukunya berjudul *General Theory of Law and State* (Teori umum tentang Hukum dan Negara (Penerjemah: Raisul Muttaqien), Cetakan I, Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, Bandung, September 2006.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan ke-3, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.

- Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 2, Sekjend dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2006.) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2006.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang–Undang*, Rajawali Pers, Edisi–1, Cetakan ke–3. Jakarta, 2014.
- Kepala Pusat Perancangan Undang–Undang, *Pedoman Penyusunan Naskah akademik Rancangan Undang–Undang*, Pusat Perancangan Undang–Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, Maret 2017
- L.M. Gandhi dalam Bambang Irina Djajaatmadja, *Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi (Laporan Akhir Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005.
- M. Laica Marzuki, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*, Kertas kerja PSKMP – LPPM Universitas Hasanuddin, Makasar, 1999.
- Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005.
- Mathias Klatt, *Making The Law Explicit: The Normativity Of Legal Argumentation*, Hart Publishig, Oxford And Portland Oregin, 2008.
- Meri Yarni, *Penyusunan Naskah akademik Sesuai Ketentuan Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Universitas Jambi, Jambi, Maret, 2014.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang–Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, diterjemahkan oleh Satjipto Rahardjo, Tim HuMa & SMK Grafika Desa Putera, Jakarta, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2007.
- Patlis, Jason M. dkk. (Penyunting), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia bekerjasama dengan Cosatal Resources Management Project/Mitra Pesisir, Jakarta, 2005.
- Setya Retnami, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000.
- Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

- Shinta Hadiyantina, *Hukum Administrasi Daerah – Produk hukum Lokal*, UB Distance Learning, Modul 12, 2012.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Sidharta, *Kerangka Berpikir Harmonisasi Peraturan perundang-undangan Dalam Pengelolaan Pesisir*, dalam buku Jason M. Patilis, dkk. (ed), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS, Dep. Kelautan dan Perikanan, Dep. Hukum dan HAM, bekerjasama dengan Mitra Pesisir (Coastal Resources Management Project), Jakarta, 2005.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Werner Menski, *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global*, diterjemahkan dari *Comparative Law in a Global Context* oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2012.
- Zaenal Arifin H, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI. Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundangan-Undangan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Jurnal

- Anita S. Krishnakumar, *Representation Reinforcement: A Legislative Solution To A Legislative Process Problem*. Harvard Journal on Legislation. Vol.46.
- Asto Legowo, *Harmonisasi Pengaturan Pemberian Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Warga Negara Asing*, *Arena Hukum*, Volume 10, Nomor 1, Malang, April 2017.
- HAS Natabaya, *Peningkatan Kualitas Peraturan perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2– Juni 2007.
- Leo Agustino, *PEMBATALAN 3.143 PERATURAN DAERAH: Satu Analisis Singkat*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, ISSN 2442–5958 E-ISSN 2540–8674, *CosmoGov*, Vol.3 No.1, April 2017.
- Meta Suryani, *Pertentangan Asas Perundang-Undangan dalam Pengaturan Larangan Mobilisasi Anak pada Kampanye Pemilu*, *Jurnal Konstitusi*, Vol.13, No.3, September, 2016.
- Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.10, No.19 (Februari, 2014).
- Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.10, No.19 (Februari, 2014).
- Sunanda Haizel Fitri, *Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, *JOM Fakultas Hukum*, Vol. II, No. 1, Februari, 2015.

Internet

- AA. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan perundang-undangan*, diakses dari <http://djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 01 Januari 2019, jam 23.55 WIB.
- BPHN, *Revitalisasi Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Untuk Kepentingan Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, diakses dari Khopiatuziadah, *Evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan dalam Penyusunan Naskah Akademik*, diakses dari [https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/EVALUASI%20DAN%20ANALISIS%20PERATURAN%20PERUNDANG-](https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/EVALUASI%20DAN%20ANALISIS%20PERATURAN%20PERUNDANG-NG-)
https://www.bphn.go.id/data/documents/pphn_revitalisasi_uu_no_10_th_2004.pdf, diakses pada tanggal 12 Juli 2019.
- Rechtsvinding%20 Online.pdf, diakses pada 10 Juli 2018, jam 01.50 WIB.
- Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan, Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, Semarang, tanpa tahun, diakses dinsos.jatengprov.go.id/ppid/dokumen/Naskah-Akademik-Raperda-TJSLP.pdf
- Muhammad Yasin, *Konsekuensi Jika Pembentukan Peraturan Tanpa Naskah Akademik*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ae6dc160fdef/4-konsekuensi-jika-pembentukan-peraturan-tanpa-naskah-akademik/>, diakses pada tanggal 12 Juli 2019.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Presiden Umumkan Pembatalan 3143 Peraturan daerah Bermasalah*, diakses dari <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-peraturan-daerah-bermasalah>, diakses pada 09 Juli 2018, jam 23.55 WIB.

Sumber Lain

- Vieta Imelda Cornelis dan Susianto, *Rekonstruksi Pengaturan Pola Hubungan Kewenangan Antara Kepada Daerah Dengan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Fakultas Hukum, 2005.