

NOTULA KEGIATAN
IMPLEMENTASI PERANGKATPEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Hari/Tanggal : Rabu- Kamis, 27 – 28 Mei 2009
- Tempat : Hotel Lilianto, Kota Polewali Mandar
Provinsi Sulawesi Barat
- Peserta : 44 (empat puluh empat) orang
- Pembukaan : 1. Sambutan Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Barat, selaku Panitia Penyelenggara Implementasi Perangkat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Sambutan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan diwakili oleh Direktur Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah sekaligus membuka secara resmi acara Implementasi Perangkat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Pembacaan Do'a Pembukaan Acara Implementasi Perangkat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Pembicara I : 1. DR. Wahiduddin Adams, S.H. MA.
2. Drs. Zafrullah Salim, M.A.
3. Priyanto, S.H. M.H.
- Moderator : 1. L.S. Allagan
2. Azis Ambo Upe, S.H.

Pembicara : DR. Wahiduddin Adams, S.H. M.A.

Judul Makalah : Sistematika dan Materi Muatan Peraturan Daerah Sistematika Peraturan Daerah.

1. Secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, setiap Produk Hukum Daerah harus mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu juga harus memenuhi juga ketentuan dalam Peraturan Menteriidagri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, dan Permendagri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.
2. Beberapa hal pokok yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang harus diperhatikan antara lain :

- 1) Kerangka/Sistematika Peraturan Daerah;
- 2) Judul;
- 3) Pembukaan, yang terdiri dari :
 - a. Konsiderans Menimbang,

Pokok-pokok pikiran Konsiderans Menimbang memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. **Filosofis**, yaitu produk hukum yang dibuat haruslah berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem dan supremasi hukum. **Sosiologis**, yaitu produk hukum yang dibuat muncul dari harapan, aspirasi dan sesuai dengan konteks kebutuhan sosial masyarakat setempat. **Yuridis**, yaitu produk hukum yang dibuat menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

- b. Dasar hukum

Memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan yang akan dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan peraturan perundang-undangan belum resmi berlaku, tidak boleh dijadikan dasar hukum.

Apabila jumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan peraturan erundang-undangan. Jika tingkatan peraturan perundang-undangan merupakan tingkatan yang sama, maka dasar hukum yang dipakai, harus disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.

- 4) Batang Tubuh, terdiri atas:

- a. Ketentuan Umum berisi :
 - batasan pengertian atau definisi;
 - singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
 - hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

- b. Materi Pokok yang diatur;
Ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal-pasal ketentuan umum.
- c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan);
Pada dasarnya, Peraturan Daerah boleh memuat ketentuan pidana (berdasarkan ketentuan Pasal 143 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), akan tetapi tetap dibatasi, antara lain dengan: lamanya pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan, banyaknya denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan ketentuan pidana tidak boleh diberlakukan surut.

Dalam hal ketentuan pidana berlaku untuk siapa saja, maka untuk subyek ditulis "setiap orang", bila ketentuan pidana hanya berlaku untuk subyek tertentu, maka harus secara tegas disebut subyek tersebut, misalnya Pegawai Negeri Sipil, Pengemudi dan lain-lain.

- d. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan); dan
Memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan baru mulai berlaku, agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.
- e. Ketentuan Penutup.
Memuat ketentuan mengenai penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan, nama singkat, status peraturan perundang-undangan dan saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

5) Penjelasan (jika diperlukan); dan

6) Lampiran (jika diperlukan);

3. Berdasarkan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan Pasal 10 merupakan materi muatan umum untuk Peraturan Daerah setelah dikurangi urusan Pemerintah.
4. Materi muatan Peraturan Daerah dapat ditambah pula dengan pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau Wakil Pemerintah di daerah atau dapat mengugaskan kepada Pemerintahan Daerah dan/atau Pemerintahan Desa; pelimpahan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau penugasan sebagian urusan kepada Pemerintahan Daerah/atau Pemerintahan Desa berdasarkan asas tugas pembantuan.
5. Materi Muatan Peraturan Daerah yang secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, antara lain: Pasal 127 ayat (8) Pembentukan Lembaga Lainnya Sebagai Perangkat Kelurahan untuk Membantu Kelancaran Tugas Lurah, Pasal 150 ayat (3) huruf e Pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RJPM) Daerah, Pasal 158 ayat (1) Pengaturan Lebih Lanjut Mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 158 ayat (3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang Sah, Pasal 176 Pemberian Insentif dan/atau Kemudahan Kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk

Meningkatkan Perekonomian Daerah, Pasal 177 Pembentukan, Penggabungan, Pelepasan Kepemilikan, dan/atau Pembubaran BUMD, Pasal 181 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pasal 199 ayat (7) Pengaturan Mengenai Kawasan Perkotaan, Pasal 200 ayat (3) Perubahan atau Penyesuaian Status Desa di Kabupaten/Kota Menjadi Kelurahan Sesuai Usul dan Prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa, dan Penjelasan Pasal 204 Pengecualian Masa Jabatan Kepala Desa Bagi Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang Keberadaannya Masih Hidup dan Diakui.

6. Adapun Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan (Peraturan Daerah) sesuai Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, serta asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pembicara II : Priyanto, S.H., M.H.

Judul Makalah : Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan Yang Lebih Tinggi.

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Pengharmonisasian adalah Pasal 18 (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.yang menentukan "Pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan".
2. Untuk Peraturan Daerah tidak mungkin dilakukan pengharmonisasian oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan karena begitu banyaknya daerah dan peraturan daerah. Yang paling mungkin dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan adalah bimbingan dan konsultasi sebelum disahkannya peraturan daerah. Fungsi ini sudah dilakukan oleh Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan sifatnya tidak wajib.
3. Mengapa perlu pengharmonisasian?
 1. pengharmonisasian dilakukan untuk memenuhi ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 2. Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum Peraturan Perundang-undangan sebagai suatu sistem atau sub sistem dari sistem yang lebih besar tentu harus memenuhi ciri-ciri, antara lain: ada saling keterkaitan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, ciri-ciri tersebut dapat diketahui dari ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.
 3. Peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review*) baik secara materil maupun formal. Diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya dan harus dilakukan secara cermat sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman.

4. menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan
4. Aspek-aspek yang diharmonisasikan
ada 2 aspek yang perlu diharmonisasikan pada waktu menyusun peraturan daerah:
1. aspek konsepsi materi muatan peraturan daerah meliputi :
 - a. pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan daerah dengan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan agar materi muatan peraturan daerah tidak tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
 - b. pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dengan putusan Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
 - c. pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dengan :
 - 1.asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi : kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.
 - 2.asas-asas materi muatan peraturan daerah yang meliputi : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.
 - d. pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dengan hukum adat, norma-norma tidak tertulis, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan peraturan daerah yang akan disusun.
 2. aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
Meliputi kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa dan bentuk peraturan perundang-undangan. (Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004).

Pembicara III : Drs. Zafullah Salim, M.H.

Judul Makalah : Kedudukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran dan Instruksi Presiden Dalam Sistem Hukum Negara Kesatuan RI.

1. Menurut kamus hukum peraturan menteri adalah suatu keputusan menteri yang memuat peraturan yang bersifat umum untuk melaksanakan UU atau peraturan pemerintah.
2. Status Peraturan Menteri
Menurut Pasal 7 UU Nomor 10 tahun 2004 mengenai Jenis dan Hierarki Peraturan perundang-undangan adalah sbb :
 - a. UUD Negara RI 1945;
 - b. UU/Perpu;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah;
 Peraturan Menteri termasuk jenis per-UU selain huruf a s/d e yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh per-UU yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya).

3. Fungsi Peraturan Menteri
 - a) menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya (Pasal 17 (1) UUD 1945
 - b) menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan presiden, karena menteri Negara adalah pembantu Presiden (Pasal 17 ayat (1) UUD 1945
 - c) menyelenggarakan ketentuan lebih lanjut dalam UU yang secara tegas menyebutnya (Pasal 7 ayat (4) UU 10 tahun 2004)
 - d) menyelenggarakan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang secara tegas menyebutnya (Pasal 7 ayat (4) UU 10/2004)
4. Dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 di dalamnya menyebutkan Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksana.
5. Keputusan Menteri memiliki karakter sbb :
 - a. perbuatan hukum;
 - b. tidak ditujukan untuk umum;
 - c. tidak memiliki sifat hukum keperdataan;
 - d. bersifat keputusan;
 - e. ditetapkan oleh organ pemerintahan.
6. Keputusan Menteri tidak dapat memuat ketentuan yang bersifat pengaturan. Kebutuhan untuk mengatur hal-hal yang bersifat normatif, standart, operasioanal, dan prosedur (NSOP) seharusnya menggunakan instrumen hukum "peraturan menteri" yang ditetapkan apabila diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.
7. Surat Edaran merupakan suatu perintah pejabat umum pejabat instansi pusat unit pemerintahan tertentu kepada bawahannya/orang di bawah perintahnya. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edaran Menteri. Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan surat edaran.
8. Penerbitan surat edaran tidak memerlukan dasar hukum, karena suatu peraturan kebijakan diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas (*freis ermesen*) namun perlu diperhatikan beberapa faktor sebagai pertimbangan;
 - a. hanya diterbitkan karena keadaan mendesak;
 - b. substansi tidak bertentangan dengan per-UU;
 - c. dapat dipertanggungjawabkan secara moral sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.
9. Menurut kamus hukum instruksi berarti suatu perintah dinas yang bersifat umum atau khusus dari fungsionaris (pejabat) yang lebih tinggi yang ditujukan kepada pegawai atau kelompok pegawainya.
10. Instruksi Presiden tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi instruksi Presiden memegang peran penting dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan

B. SESI TANYA JAWAB

Pertanyaan :

1. Dalam hal pembuatan suatu Peraturan Daerah, ada Peraturan Daerah yang harus didahului dengan penyusunan naskah akademis dan ada yang tidak. Apakah pembuatan naskah akademis diperlukan ?

Dalam Peraturan Daerah Naskah Akademik dibutuhkan untuk mengetahui argumentasi dibentuknya suatu Peraturan Daerah. Naskah Akademik diperlukan juga sebagai *guidance* dalam pembuatan Peraturan Daerah

2. Bagaimana dengan banyaknya Perda yang *coppypaste* ?

Untuk itu dalam penyusunan Perda perlu dicermati secara cerdas karena kondisi tiap-tiap daerah berbeda.

3. Bagaimana dalam hal penyusunan Raperda apabila dalam tenggang waktu 30 hari tidak ditanda tangani oleh Kepala Daerah?

Apabila dalam tenggang waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

4. Bagaimana kedudukan Surat Edaran dalam keadaan mendesak?

Dapat dibenarkan apabila pada saat Surat Edaran dibuat tidak ada Peraturan perundang-undangan yang mengaturnya untuk melakukan sesuatu.

5. Bagaimana kedudukan Fatwa?

Bahwa Fatwa tidak dikenal dalam sistem hukum nasional dan bukan merupakan subyek hukum.

6. Bagaimana kedudukan Peraturan Menteri dalam suatu Peraturan daerah?

Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa selain dari jenis peraturan perundang-undangan di atas, ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sedangkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Menteri adalah pembantu Presiden yang menangani bidang-bidang tugas yang diberikan dan dalam melaksanakan tugasnya Menteri mengeluarkan peraturan. Dari ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan Menteri di atas Peraturan Daerah.