



DOKUMEN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL TAHUN 2022

PEMBINAAN HUKUM DI DAERAH



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
2022**

**DOKUMEN PEMBANGUNAN
HUKUM NASIONAL TAHUN 2022 :
PEMBINAAN HUKUM DI DAERAH**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA**

**DOKUMEN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL TAHUN 2022:
PEMBINAAN HUKUM DI DAERAH**

Disusun oleh Kelompok Kerja Penyusunan Buku DPHN Tahun 2022

Penanggungjawab:
Yunan Hilmy, S.H., M.H.

Ketua:
Tongam Renikson Silaban, S.H., M.H.

Anggota:
Audy Murfi MZ, S.H., M.H.; Djoko Pudjirahardjo, S.H., M.Hum.; Kartiko Nurintias, S.H., M.H.;
Nofli Bc.I.P, S.Sos., S.H., M.Si.; Tanti Dian Ruhama, S.H., M.H.; Ni Putu Witari, S.H., M.H.;
Rahendro Jati, S.H., M.H.; Aisyah Lailiyah, S.H., M.H.; Emalia Suwartika, S.H., S.Sos., M.Si.;
Hasanudin, S.H., M.H.; Erna Priliyasi, S.H., M.H.; Apri Listiyanto, S.H., M.H.; Reza Fikri
Febriansyah, S.H., M.H.; Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.; Joko Winarso, S.H.; Ade Irawan
Taufik, S.H., M.H.; Alice Angelica, S.H., M.H.; Oki Lestari, S.H., M.Si.; Viona Wijaya, S.H.,
LL.M.; Gunardi S.A. Lumbantoruan, S.H.; Odie Faiz Guslan, S.H.; Diana Puji Ratna Kusuma
Fitri, S.H.; dan Iis Trisnawati, S.H.

copyright©

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

Jl. Mayjend Soetoyo Nomor10 - Cililitan, Jakarta Timur
Telp : 62-21 8091908 (hunting), Faks : 62-21 8011753 Website: www.bphn.go.id

Cetakan Pertama - Desember 2022

ISBN :

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Pemegang Hak Cipta.

Dicetak oleh:

Percetakan Pohon Cahaya

SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

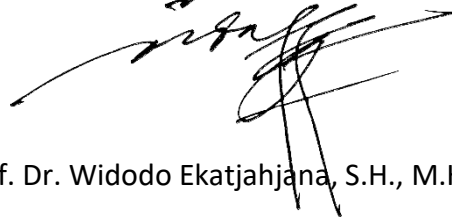
Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas terselesainya penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) tahun 2022 ini. Dokumen Pembangunan Hukum Nasional yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional sejatinya merupakan dokumen yang dapat dijadikan acuan bagi para pemangku kepentingan dalam memberikan arah pembangunan hukum nasional.

Pada tahun ini penyusunan DPHN akan berfokus pada persoalan “Pembinaan Hukum di Daerah”. Pemerintahan Daerah mempunyai peran sentral dalam pengembangan sistem hukum di Indonesia. Pemerintah Daerah yang secara langsung menghadapi dinamika perkembangan masyarakat tersebut serta melihat bagaimana interaksi hukum dalam kehidupan masyarakat pada daerah tersebut. Hal ini juga yang melandasi pentingnya memotret pembangunan hukum di daerah untuk kemudian merumuskan suatu kebijakan nasional dalam rangka pembangunan hukum di daerah yang integral dengan pembangunan hukum nasional. DPHN Tahun 2022 diharapkan dapat menyediakan suatu desain pembinaan hukum di daerah secara komprehensif yang dapat menjadi masukan bagi para pemangku kebijakan untuk melakukan perencanaan, pemutakhiran berbagai kebijakan dan peraturan yang terkait dengan hukum di daerah.

Atas selesainya penyusunan DPHN tahun ini, kami mengucapkan apresiasi dan terima kasih kepada Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan DPHN, yaitu: Penanggung Jawab: Yunan Hilmy, S.H., M.H.; Ketua: Tongam Renikson Silaban, S.H., M.H.; Sekretaris: Viona Wijaya, S.H., LL.M.; Anggota: Audy Murfi MZ, S.H., M.H.; Djoko Pudjirahardjo, S.H., M.Hum.; Kartiko Nurintias, S.H., M.H.; Nofli Bc.I.P, S.Sos., S.H., M.Si.; Tanti Dian Ruhama, S.H., M.H.; Ni Putu Witari, S.H., M.H.; Rahendro Jati, S.H., M.H.; Aisyah Lailiyah, S.H., M.H.; Emalia Suwartika, S.H., S.Sos., M.Si.; Hasanudin, S.H., M.H.; Erna Priliyasi, S.H., M.H.; Apri Listiyanto, S.H., M.H.; Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.; Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.; Joko Winarso, S.H.; Ade Irawan Taufik, S.H., M.H.; Alice Angelica, S.H., M.H.; Oki Lestari, S.H., M.Si.; Gunardi S.A. Lumbantoruan, S.H.; Odie Faiz Guslan, S.H.; Diana Puji Ratna Kusuma Fitri, S.H.; dan Lis Trisnawati, S.H. yang telah berperan aktif dan bertanggung jawab dalam penyusunan buku ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para Narasumber yang telah memberikan sumbang saran dan pemikirannya dalam penyusunan buku ini.

Semoga dokumen ini dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia.

Jakarta, Desember 2022
Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Widodo Ekatjahjana', written over a horizontal line.

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum

KATA PENGANTAR

Puji Syukur patut kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang karena Kuasa dan izin-Nya, Tim Pokja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) bekerja dengan penuh semangat dan dapat menyelesaikan dokumen ini sesuai dengan tenggang waktu yang ditetapkan.

Penyusunan DPHN Tahun 2022 ini memiliki keunikan tersendiri. Mengambil tema “Pembinaan Hukum di Daerah”, dokumen ini mengungkap dinamika dan kompleksitas dalam pembinaan hukum di daerah. Dengan kondisi daerah yang sangat sangat beragam, tidak mudah menemukan titik-titik simpul dalam merumuskan arah pembinaan hukum di daerah ke depan. Namun berkat dukungan Pimpinan BPHN yang memfasilitasi diadakannya para narasumber untuk memperluas wawasan dan perspektif dalam penyusunan dokumen ini, masukan-masukan yang kaya dari pemangku kepentingan di daerah, dan kerjasama yang baik dari seluruh anggota Pokja, dokumen ini berhasil dirampungkan.

Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) ini menguraikan tentang pembinaan hukum di daerah. Dokumen pada mulanya menguraikan mengenai landasan pembinaan hukum di daerah mulai dari yang bersifat filosofis, teoretis, dan normatif. Setelah mengurai landasan pembinaan hukum di daerah, dokumen mencoba untuk memotret kondisi pembinaan hukum di daerah dengan menilik empat komponen sistem hukum yaitu: substansi hukum, kelembagaan hukum, budaya hukum, dan sarana prasarana hukum. Dari data-data yang ada tersebut kemudian dirumuskan arah pembinaan hukum di daerah ke depan pada masing-masing komponen sistem hukum tersebut.

Dokumen yang terdiri dari lima bab ini berusaha memotret dan merumuskan arah pembinaan hukum di daerah. Dalam beberapa hal, dokumen ini hanya mampu mengidentifikasi persoalan dan ide-ide awal yang membutuhkan pendalaman dan pengembangan lebih lanjut. Dokumen ini memang dirancang untuk menjadi *the living document*, sehingga, masih terbuka untuk memperbaikinya. Konsultasi Publik yang inklusif dan substantif dengan berbagai kalangan tetap harus dilakukan untuk menyempurnakan serta memastikan efektivitas implementasinya. Kami berharap dokumen ini dapat menjadi pijakan bagi pengembangan hukum di daerah yang berkualitas dan adaptif di tengah-tengah

dinamika yang berlangsung. Di samping itu juga dapat menjadi masukan bagi penyusunan *background study* penyusunan RPJPN dan RPJMN, khususnya untuk bidang hukum.

Dengan segala kerendahan hati kami sajikan DPHN Tahun 2022 ini kepada pembaca. Segala kritik dan saran yang konstruktif akan kami terima dengan senang hati.

Jakarta, Desember 2022
Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional



Yunan Hilmy, S.H., M.H

DAFTAR ISI

Sambutan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional	i
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Bab I Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Maksud dan Tujuan	7
C. Pelaksanaan Kegiatan	7
D. Ruang Lingkup Pembahasan/Sistematika	9
Bab II Landasan Pembinaan Hukum Nasional	
A. Pancasila Sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum Negara	10
B. Sumber Hukum Negara	17
B.1. Hukum Positif	17
B.2. Hukum Tidak Tertulis (Hukum Kebiasaan/Hukum Adat/Hukum Agama)	23
B.3. Yurisprudensi/Putusan Hakim	26
B.4. Perjanjian Internasional/Kerjasama Internasional	35
C. Politik Hukum Pemerintahan Daerah/Politik Hukum Pembinaan Hukum di Daerah	38
Bab III Kondisi Pembinaan Hukum di Daerah	
A. Kondisi Pembinaan Substansi Hukum di Daerah	47
B. Kondisi Pembinaan Kelembagaan Hukum di Daerah	58
B.1. Lembaga, Kewenangan, dan Interaksi Antar Lembaga	58
B.1.1 Kementerian Dalam Negeri	58
B.1.2. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	61
B.1.3. Interaksi Antar Lembaga Pembinaan Hukum di Daerah	64
B.2. Sumber Daya Manusia	66
B.2.1. Perancang Peraturan Perundang-Undangan	67
B.2.2. Penyuluh Hukum	70
B.2.3. Analisis Hukum	77
C. Kondisi Pembinaan Budaya Hukum di Daerah	81
D. Kondisi Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum di Daerah	91
Bab IV Arah Pembinaan Hukum di Daerah	
A. Arah Pembinaan Substansi Hukum	106
1. Penataan Peraturan Perundang-Undangan	107
2. Revitalisasi Hukum Tidak Tertulis di Daerah	111
3. Dampak Putusan Pengadilan terhadap Hukum di Daerah	113
B. Arah Pembinaan Kelembagaan Hukum	113
B.1. Arah Pembinaan Lembaga, Kewenangan, dan Interaksi Antar Lembaga	113
1. Sinergitas Lembaga dalam Pembentukan Hukum di Daerah	114

2. Peran Serta Masyarakat dalam Pembinaan Hukum di Daerah	115
B.2. Arah Pembinaan Sumber Daya Manusia Bidang Hukum di Daerah	116
1. Jabatan Fungsional (Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Analis Hukum, dan Penyuluh Hukum)	116
2. Jabatan Pimpinan Tinggi dan Jabatan Administrasi	118
C. Arah Pembinaan Budaya Hukum	118
1. Sinergitas Penyuluhan Hukum di Daerah	119
2. Penyusunan Instrumen dan Metode Penyuluhan Hukum	120
3. Peran Kelompok/Komunitas Sadar Hukum	121
D. Arah Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum	122
1. Optimalisasi Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Pengelolaan Produk Hukum Daerah.	122
2. Pengembangan Sistem Informasi Hukum Menuju Satu Data Dokumen Hukum	124
3. Penguatan Regulasi Mengenai Pengelolaan Sistem Informasi Hukum	125
Bab V Penutup	126
Daftar Pustaka	viii

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Jumlah dan Persebaran Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Kementerian/Lembaga dan di Daerah (Per April 2022).....	69
Tabel 2: Jumlah dan Persebaran Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Sumber: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (Per Tahun 2021).	69
Tabel 3: Jumlah dan Persebaran Penyuluh Hukum di Indonesia.....	73
Tabel 4: Jumlah dan Persebaran Analis Hukum di Daerah.	79
Tabel 5: Jumlah dan Persebaran Desa Sadar Hukum di Indonesia (Data Per Juli 2022)	84
Tabel 6: Persebaran Pemberi Bantuan Hukum Tahun 2019-2021	87
Tabel 7: Jumlah Penerima Bantuan Hukum Litigasi Tahun 2019 s.d. 2021	87
Tabel 8: Jumlah Penerima Bantuan Hukum Non-Litigasi Tahun 2019 s.d. 2021	88
Tabel 9: Data Anggota JDIHN yang Sudah Memiliki Laman JDIH Per Agustus 2022	93
Tabel 10: Rekapitulasi Pengelola JDIH Terbaik Dari Tahun 2018 - 2021	97

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan Daerah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam pengembangan sistem hukum di Indonesia. Sebagai negara yang cukup luas dengan masyarakat yang plural, pemerintahan daerah menghadapi langsung dinamika penerapan hukum dan perkembangan kebutuhan masyarakat. Instrumen hukum di daerah dalam operasionalisasinya bersentuhan langsung dengan masyarakat. Pemerintah Daerah dalam penerapan instrument hukumnya berupaya memberi ketertiban dan keadilan bagi masyarakatnya dan dituntut memiliki kemampuan untuk mendeteksi kebutuhan masyarakat akan hukum dengan lebih cepat dan tepat.

Ketentuan dalam konstitusi secara tegas mendudukan daerah yang meliputi provinsi, kabupaten, dan kota, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia¹ dan karenanya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional dan lebih khusus lagi pembangunan hukum nasional. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 setelah perubahan memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah. Kemudian Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan bagi Pemerintahan Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Seluruh ketentuan ini menggambarkan posisi penting, baik dari segi kedudukan maupun kewenangan, yang dimiliki daerah dalam konteks pembangunan hukum nasional.

Pembinaan hukum nasional yang dilakukan secara berencana dan terarah untuk lebih menyempurnakan tata hukum yang ada agar sesuai dengan perkembangan masyarakat juga perlu dilakukan di daerah agar pembangunan hukum nasional dapat mencapai tujuan

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

yang diharapkan.² Pembinaan hukum ini menjadi agenda yang sangat penting di tengah masyarakat yang berkembang semakin pesat. Hukum harus ditegakkan dan dikembangkan secara positif dan kreatif untuk menunjang pembangunan nasional yang menyeluruh dan utuh. Pembinaan hukum dilakukan agar hukum dibangun di atas landasan yang kuat dalam masyarakat dan pada akhirnya membuat hukum tidak hanya dirasakan sebagai sesuatu yang harus dipatuhi, melainkan menjadi bagian dari nilai kehidupan sehingga masyarakat sendiri merasa wajib untuk menegakkannya.³ Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembinaan hukum perlu dilakukan baik di tingkat Pusat maupun Daerah, secara terencana dan menyeluruh.

Untuk melaksanakan hal yang diuraikan di atas, dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional sebelumnya telah ditegaskan bahwa pembangunan hukum nasional harus dilakukan melalui pendekatan atau perspektif sistemik di mana hukum dipandang sebagai sistem dari elemen-elemen yang kompleks dalam suatu interaksi yang dinamis.⁴ Hukum di daerah di satu sisi dapat dipandang sebagai suatu sub-sistem dari hukum nasional. Di sisi lain, hukum di daerah itu sendiri juga terdiri dari komponen-komponen yang membentuk sistem hukum di daerah. Dengan demikian berbicara mengenai pembangunan hukum di daerah berarti terkait dengan pembangunan terhadap setiap komponen-komponen tersebut sebagai suatu kesatuan sistem hukum yang saling berinteraksi secara dinamis, guna mencapai tujuan yang diharapkan. Dalam dokumen ini, komponen-komponen sistem hukum di daerah didasarkan pada sistem hukum nasional meliputi: substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, dan sarana dan prasarana hukum.

Pada komponen-komponen sistem hukum di daerah yang telah diuraikan di atas, masih terdapat banyak persoalan hukum di daerah. Pada komponen substansi hukum, kualitas Peraturan Daerah masih menimbulkan berbagai persoalan seperti: masih adanya Perda yang belum sesuai dengan nilai-nilai dari Pancasila atau ketidaksesuaian (disharmoni) dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi (peraturan pusat) yaitu : Undang-Undang dan

² Astim Riyanto, *Pembinaan Hukum Nasional* (Makalah disampaikan dalam Pra Perkuliahan Program Strata Dua (S2) Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Tahun Akademik 2007/2008, Bandung, 2007) Hlm. 1.

³ H.R. Otje Salman dan Eddy Damian (Ed.), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan – Kumpulan Karya Tulis*, (Bandung: PT Alumni, 2006) Hlm. 108-109.

⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020) Hlm.106.

peraturan turunannya, Perda yang mengandung materi muatan yang diskriminatif, menghambat pertumbuhan ekonomi dan investasi di daerah. Selain itu masih dijumpai banyak Peraturan Daerah muatannya merupakan hasil *copy-paste* dari peraturan lainnya seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Daerah lainnya. Muatan lokalitas yang semestinya diatur dalam Peraturan Daerah justru kerap kali tidak nampak.⁵

Usaha-usaha untuk memperbaiki kualitas Peraturan Daerah telah banyak dilakukan bersamaan dengan agenda penataan regulasi. Pada tahun 2016 pernah dilakukan pembatalan 3.413 Peraturan Daerah yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, hambat investasi, dan kemudahan berusaha.⁶ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur mengenai mekanisme pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi baik yang berasal dari DPRD Provinsi maupun Gubernur. Penegasan mekanisme ini di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diharapkan dapat mendorong terbentuknya peraturan daerah yang harmonis dan berkepastian hukum. Berbagai kajian yang dilakukan baik oleh Pemerintah maupun lembaga non-pemerintah juga berlimpah menawarkan solusi untuk peningkatan kualitas peraturan daerah. Namun perlu menjadi catatan bahwa Peraturan Daerah merupakan suatu persoalan yang kompleks sehingga kajian-kajian yang bersifat holistik dan menyeluruh dari berbagai perspektif sangat diperlukan untuk dapat menghasilkan suatu kebijakan penataan peraturan daerah yang bersifat berkelanjutan.

Selain Peraturan Daerah, komponen substansi hukum di daerah sebetulnya memiliki sumber-sumber lain sebagaimana juga berlaku pada tatanan hukum nasional, yaitu: hukum tidak tertulis (hukum adat/hukum kebiasaan/hukum agama), yurisprudensi—atau putusan pengadilan, dan perjanjian internasional—atau kerjasama internasional dalam konteks daerah. Sumber-sumber hukum ini kerap kali kurang mendapat perhatian jika dibandingkan dengan peraturan tertulis. Padahal, seluruh sumber ini dapat menjadi

⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, *Op.cit.*

⁶ ES, *Kemendagri Resmi Umumkan 3.413 Perda yang Dibatalkan*, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> (Diakses 11 Februari 2022).

rujukan yang sangat kaya bagi pengembangan hukum di daerah. Pembinaan hukum di daerah, karena itu perlu menelaah interaksi dan dinamika sumber-sumber hukum ini dalam pembangunan hukum di daerah selama ini dan potensi pengembangannya ke depan.

Pada komponen struktur hukum, setidaknya terdapat dua hal yang penting untuk diperhatikan yakni persoalan penataan kelembagaan terkait dengan pembinaan pembentukan hukum di daerah dan juga persoalan sumber daya manusia di bidang hukum di daerah. *Pertama*, saat ini terdapat setidaknya dua lembaga yang memiliki kewenangan terkait Pembinaan pembentukan hukum di daerah, yaitu Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. Kajian terhadap interaksi dan kolaborasi kedua lembaga ini dalam melakukan pembinaan terhadap pembentukan hukum di daerah perlu dilakukan untuk mengidentifikasi persoalan-persoalan yang riil terjadi, inovasi yang dilakukan, dan proyeksi pengembangan ke depan dalam rangka penguatan kualitas produk hukum daerah.

Kedua, keterbatasan kualitas sumber daya manusia di daerah merupakan salah satu hal yang juga kerap mengemuka ketika membahas kualitas hukum di daerah. Selain keterbatasan kualitas aparatur pengambil kebijakan, keterbatasan kualitas dan jumlah sumber daya manusia yang memiliki tugas dan fungsi terkait hukum di daerah ini seperti Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan, dan Jabatan Fungsional Analis Hukum turut mempengaruhi kualitas produk hukum di daerah. Serta mengakomodasi adanya Kebijakan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2019 mengarahkan baik Kementerian dan Pemerintah Daerah untuk segera melakukan transformasi pegawai ke jabatan fungsional, menetapkan standar tinggi bagi para pegawai pemerintah, utamanya yang bertugas terkait hukum di daerah, untuk meningkatkan profesionalisme dan kapasitasnya.⁷ Diikuti dengan kebijakan-kebijakan berikutnya, Pemerintah berharap agar birokrasi dapat terus bertransformasi birokrasi yang adaptif, *agile*, dan *fluid*.⁸ Kebijakan-kebijakan ini pada akhirnya menuntut

⁷ Arahan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional terkait Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, disampaikan dalam kegiatan Rapat Konsinyering Penyusunan DPHN Tahun 2022 di Jakarta, 8-9 Maret 2022.

⁸ Eddy Cahyono Sugiarto, *Transformasi Birokrasi Menuju Organisasi yang Adaptif, Agile, dan Fluid*, Kementerian Sekretariat Negara,

tanggung jawab lebih bagi instansi pembina jabatan fungsional yang berkedudukan di tingkat pusat untuk melakukan pembinaan sumber daya manusia yang memiliki tugas dan fungsi terkait hukum di daerah ini seperti Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan, dan Jabatan Fungsional Analisis Hukum. Jabatan-jabatan Fungsional ini memiliki posisi yang sangat strategis dalam menentukan kualitas produk hukum di daerah. Ini merupakan sebuah momentum perubahan yang perlu direspon secara cepat dan tepat. Perkembangan-perkembangan ini akan membawa proses pembinaan hukum di daerah di masa depan akan dilakukan secara kolaboratif dari tingkat pusat hingga tingkat daerah.

Persoalan budaya hukum di daerah juga mengandung kompleksitas tersendiri. Keragaman budaya dan kondisi masing-masing daerah sangat menentukan persepsi dan ketaatan masyarakat terhadap hukum yang dibentuk oleh negara. Beberapa peraturan perundang-undangan mengalami hambatan dalam penerapan di daerah dikarenakan adanya keberatan atau nilai-nilai yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi daerah, misalnya pada peraturan-peraturan yang bersinggungan dengan adat dan hak-hak masyarakat hukum adat. Di satu sisi hukum hendak dimanfaatkan sebagai instrumen untuk melakukan perubahan, namun di sisi lain hukum tidak dapat berjalan dengan efektif ketika mendapat penolakan/resistensi masyarakat. Dalam hal ini, hukum di daerah berada dalam posisi yang strategis untuk menjembatani antara kebijakan hukum nasional dengan konteks masing-masing daerah. Ini menunjukkan pentingnya pemahaman terhadap budaya hukum, bukan hanya bagi masyarakat namun juga aparatur pemerintahan.

Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi pada pembinaan hukum di daerah merupakan perhatian pada komponen sarana dan prasarana hukum. Pemanfaatan teknologi informasi dalam pelayanan birokrasi telah terbukti dapat menjadi solusi untuk meningkatkan efisiensi pelayanan birokrasi kepada publik.⁹ Pemanfaatan teknologi informasi pada layanan birokrasi dapat mendorong terjadinya transparansi informasi dan kinerja pemerintahan.¹⁰ Keterbukaan ini dapat menekan tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Melalui teknologi informasi, pemerintah diajar untuk terus mengenali

https://www.setneg.go.id/baca/index/transformasi_birokrasi_menuju_organisasi_yang_adaptif_agile_dan_fluid (diakses 4 April 2022).

⁹ Yasonna H. Laoly, *Birokrasi Digital*, Tangerang: PT Pustaka Alvabet, 2019, Hlm.68.

¹⁰ *Ibid.*, Hlm. 70

kebutuhan masyarakat, menyusun agenda berdasarkan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat.¹¹ Baik pemerintah dan masyarakat sama-sama dipermudah dalam menyampaikan dan merespons aspirasi dan semua proses ini dapat terekam di dalam sistem sehingga tidak tercecer. Pada akhirnya, semua ini dapat terus meningkatkan orientasi birokrasi terhadap pelayanan dan efisiensi pelayanan.¹²

Pemikiran di atas relevan untuk dicerminkan dalam konteks pembangunan dan pembinaan hukum di daerah. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dapat mendorong perbaikan terhadap proses pembangunan dan pembinaan hukum di daerah menjadi lebih transparan dan tepat sasaran. Kehadiran TIK akan memudahkan akses masyarakat dan mengakselerasi proses pelayanan hukum di daerah. Sebagaimana transformasi digital menjadi salah satu agenda terbesar pada tataran nasional, demikianlah agenda tersebut juga perlu menjadi prioritas untuk dikembangkan di daerah secara kontekstual.

Persoalan-persoalan di atas menunjukkan betapa luasnya ruang lingkup pembinaan hukum di daerah. Pemikiran-pemikiran yang segar dan holistik sangat diperlukan bagi persoalan pembinaan hukum di daerah. Saat ini, Perda sebagai salah satu produk hukum di daerah memiliki jumlah yang cukup banyak di antara peraturan perundang-undangan lainnya sehingga kualitas Perda yang baik atau kurang baik tentu akan membawa dampak yang besar bagi masyarakat. Nampak pada uraian di atas juga bahwa persoalan kualitas komponen hukum lainnya juga memerlukan perhatian yang serius agar dapat ditemukan strategi-strategi pengembangan yang efektif.

Dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020 telah dirumuskan beberapa strategi yang dapat menjadi pemikiran awal bagi pembinaan hukum di daerah, salah satunya adalah perlunya disusun suatu dokumen komprehensif yang berisikan kebijakan untuk penataan pembentukan Perda yang lebih efektif. Dengan menggunakan pendekatan sistemik, maka dapat dipahami bahwa dokumen tersebut hendaknya juga mencakup komponen-komponen sistem hukum yang lainnya karena persoalan substansi hukum seperti Perda tidak dapat terlepas dari persoalan-persoalan pada komponen sistem

¹¹ *Ibid.*, Hlm. 71

¹² *Ibid.*, Hlm. 72

hukum lainnya. Kebijakan ini perlu dituangkan dalam sebuah dokumen utuh yang kemudian substansinya harus diintegrasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2022 ini diharapkan dapat menyusun suatu desain pembinaan hukum di daerah secara komprehensif yang dapat menjadi masukan bagi para pemangku kebijakan untuk melakukan perencanaan, pemutakhiran berbagai kebijakan dan peraturan yang terkait dengan hukum di daerah.

B. Maksud dan Tujuan

Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun Anggaran 2022 mengambil tema bahasan “Pembinaan Hukum di Daerah”. Maksud penyusunan dokumen ini adalah untuk menjabarkan atau menguraikan pembentukan, penerapan hukum di daerah dan kendala yang dihadapi serta merumuskan arah pembinaan hukum di daerah yang searah dengan sistem hukum nasional. Adapun tujuan penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional adalah terumuskannya arah pembinaan hukum di daerah secara komprehensif yang dapat menjadi masukan bagi para pemangku kebijakan untuk melakukan perencanaan, pemutakhiran berbagai kebijakan dan peraturan yang terkait dengan hukum di daerah sebagai satu kesatuan dalam pembinaan hukum nasional.

C. Pelaksanaan Kegiatan

Untuk memperkaya pengembangan pemikiran mengenai Pembangunan Hukum Nasional, Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 dilakukan melalui berbagai kegiatan yaitu:

1. Rapat Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Tim Pokja didasarkan pada Surat Keputusan (SK) Kepala BPHN).
2. Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali di Jakarta dengan tema dan narasumber sebagai berikut:
 - a. FGD pertama dilaksanakan pada tanggal 30 Mei 2022 dengan tema **“Aspek Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia dalam Pembinaan Hukum di Daerah”**

- menghadirkan Narasumber Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M., Ph.D. (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran) dan Dr. Makmur Marbun, M.Si. (Direktur Produk Hukum Daerah Kementerian Dalam Negeri).
- b. FGD kedua dilaksanakan pada tanggal 28 September 2022 dengan tema **“Aspek Substansi Hukum dan Sumber Daya Manusia dalam Pembinaan Hukum di Daerah”** menghadirkan Narasumber Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H. (Guru Besar Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta), Dr. Fitriani A. Sjarif, S.H., M.H. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Dr. Zainal Ariffin Mochtar, S.H., LL.M. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada).
 - c. FGD ketiga dilaksanakan pada tanggal 11 Oktober 2022 dengan tema **“Arah dan Strategi Pembinaan Budaya Hukum dan Sarana Prasarana Hukum di Daerah”** menghadirkan Narasumber Prof. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H., M.S. (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), Dr. Edmon Makarim, S.Kom., S.H., LL.M. (Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Dr. St. Laksanto Utomo, S.H., M.Hum. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Sahid/Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Adat Indonesia), Dr. Hari Purwadi, S.H., M.Hum. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret).
3. Diskusi Publik di Daerah dilakukan 2 (dua) kali di kota Semarang dan Kota Surabaya.
 - a. Diskusi Publik di Semarang dilaksanakan pada tanggal 10 Juni 2022 di hotel Aruss Semarang dengan narasumber: Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. (Hakim Mahkamah Konstitusi RI), Dr. Lita Tyesta ALW. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), Iwannudin Iskandar, S.H., M.Hum. (Kepala Biro Hukum Setda Provinsi Jawa Tengah).
 - b. Diskusi Publik di Surabaya dilaksanakan pada tanggal 29 Juli 2022 di hotel JW Marriott Surabaya dengan narasumber: Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum. (Hakim Mahkamah Konstitusi RI), Dr. Hj. Hesti Armiwulan, S.H., M.Hum. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Surabaya), Dr. Sukardi, S.H., M.H. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga), Dr. Lilik Pudjiastuti, S.H., M.H. (Kepala Biro Hukum Setda Provinsi Jawa Timur).

D. Ruang Lingkup Pembahasan/Sistematika

Dokumen ini dibagi ke dalam lima bab, dimana masing-masing bab secara umum memuat:

Bab Pertama berisi pendahuluan yang terdiri dari uraian mengenai latar belakang, maksud dan tujuan penyusunan DPHN Tahun 2022, pelaksanaan kegiatan, serta ruang lingkup pembahasan yakni gambaran umum sistematika dan juga ruang lingkup pembahasan beberapa topik bahasan yang akan didalami dalam buku ini.

Bab Kedua akan membahas mengenai Landasan Pembinaan Hukum di Daerah yang merupakan konsep-konsep yang melandasi cara berpikir mengenai pembinaan hukum di daerah yang hendak dikembangkan yakni: Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sumber hukum negara, dan politik hukum pemerintahan daerah. Konsep-konsep ini akan diuraikan baik dalam perspektif umum yang mencakup pembangunan hukum nasional kemudian didaratkan pada konteks daerah sehingga akan nampak dinamika dan variasi yang mungkin terjadi pada saat konsep-konsep tersebut diterapkan di daerah.

Bab Ketiga akan menguraikan mengenai Kondisi Pembinaan Hukum di Daerah Saat ini. Bab ini diharapkan dapat menggambarkan capaian, persoalan, maupun tantangan dalam pembinaan hukum di daerah. Pendekatan yang digunakan pada bagian ini adalah pendekatan sistem hukum di mana analisis akan dilakukan terhadap komponen-komponen sistem hukum di daerah yang meliputi: substansi hukum, kelembagaan hukum, budaya hukum, dan sarana dan prasarana hukum.

Bab Keempat bertolak dari kondisi objektif yang diuraikan dalam Bab Ketiga, akan membahas mengenai Arah Pembinaan Hukum di Daerah. Bab ini menggunakan pendekatan yang sama dengan Bab Ketiga dan diharapkan dapat merumuskan tawaran-tawaran untuk menjawab persoalan yang telah diuraikan di dalam bab sebelumnya.

Bab Kelima merupakan Bab Penutup. Sebagai simpulan dari penyusunan dokumen ini.

Mengingat tema “Pembinaan Hukum di Daerah” mencakup persoalan yang sangat luas, Pokja menyepakati juga perlunya melakukan pembatasan bahasan agar dapat menghasilkan bahasan yang fokus dalam waktu kerja Pokja yang terbatas. Bahasan mengenai substansi hukum akan difokuskan pada peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah dan hukum tidak tertulis. Sementara itu pada komponen kelembagaan hukum, pembahasan akan difokuskan pada aspek lembaga dan sumber daya manusia di bidang hukum.

BAB II

LANDASAN PEMBINAAN HUKUM DI DAERAH

A. Pancasila Sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum Negara

Pancasila merupakan dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, dan pemersatu dalam kehidupan bangsa Indonesia.¹³ Soekarno menyebutnya sebagai bintang penuntun (*Leitstar*), suatu dasar yang statis namun juga memiliki dimensi yang dinamis di mana Pancasila juga berfungsi mengarahkan bangsa Indonesia untuk mencapai tujuannya.¹⁴ Pancasila mengandung nilai-nilai penuntun yang harus dijadikan rujukan dalam merumuskan setiap kebijakan dan rencana pembangunan di seluruh bidang kehidupan, termasuk dalam bidang hukum dan dalam segala ruang lingkup, baik nasional maupun daerah.

Selaras dengan pemikiran tersebut, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) menyatakan dengan tegas bahwa Pancasila adalah sumber segala sumber hukum negara. Ini berbeda dengan ketentuan yang sebelumnya dimuat dalam TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966 (TAP MPR 1966) yang menyatakan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum. Ketentuan dalam TAP MPR 1966 ini menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan sumber hukum lain seperti hukum agama dan hukum adat karena keduanya sudah ada sebelum Pancasila, hukum agama malah memiliki kedudukan yang sangat khas karena bersumber dari Firman Tuhan. Karena itu dalam Pasal 2 UU PPP redaksi ketentuan tersebut diubah sehingga Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara saja.¹⁵

Implikasi dari ketentuan ini sangatlah penting. Ini berarti sumber hukum lainnya seperti hukum adat dan hukum agama tetap eksis di luar hukum negara. Hukum adat dan hukum agama tetap dapat mewarnai hukum negara dalam bentuk asas-asas universal, yang bersesuaian dengan Pancasila, yang ditarik ke dalam ketentuan hukum-hukum negara. Ini juga berarti hukum adat atau hukum agama tidak bisa dimasukkan bulat-bulat

¹³ Yudi Latif, *Negara Paripurna* (Jakarta: PT Gramedia, 2012), Hlm. 41.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Widodo Ekatjahjana, *Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Ceramah disampaikan pada Pengarahan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional di Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2021).

begitu saja menjadi hukum negara. Ketika hukum adat atau hukum agama dipaksakan masuk tanpa melihat kesesuaiannya dengan Pancasila, maka hukum negara yang dilahirkan justru berpotensi menimbulkan perpecahan dan pertikaian.

Prinsip ini sangat relevan untuk diperhatikan dalam mengembangkan hukum di daerah. Sebagai bagian dari sistem hukum nasional, pembangunan dan pembinaan hukum di daerah juga harus berjangkar pada nilai-nilai Pancasila. Hukum yang berfungsi menunjang pembangunan harus berfungsi menjaga arah pembangunan yang selaras dengan Pancasila. Karakter negara hukum Pancasila¹⁶ yang hendak dibangun dalam lingkup nasional harus tercermin juga dalam lingkup daerah, yakni:

1. Berkarakter Gotong Royong;
2. Keseimbangan hak negara dengan hak individu;
3. Berkepastian hukum dan berkeadilan;
4. Menjunjung tinggi religiusitas; dan
5. Memadukan hukum sebagai sarana rekayasa sosial sekaligus merefleksikan nilai-nilai Pancasila.

Ini berarti bahwa setiap komponen hukum di daerah, baik komponen substansi hukum yang meliputi hukum tertulis seperti peraturan perundang-undangan (peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang berdampak pada daerah dan juga peraturan daerah) dan hukum tidak tertulis, komponen struktur hukum, komponen budaya hukum, bahkan komponen sarana prasarana hukum hendaknya senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan menghasilkan hukum yang berjiwa Pancasila.

Refleksi dari masing sila-sila Pancasila tersebut dalam hukum di daerah, sebagaimana nampak pada hukum nasional, adalah sebagai berikut:¹⁷

1. Hukum yang berketuhanan

Sebagai turunan sila pertama Pancasila, terhadap relasi agama dan negara, Indonesia tidak menganut sekularisme ataupun teokrasi. Sesuai dengan konsep negara yang berketuhanan (*religious nation state*) kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia didasarkan pada kepercayaan kepada

¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021), Hlm. 13.

¹⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, *Op.cit.* Hlm.123-125.

Ketuhanan yang Maha Esa. Hukum yang berketuhanan berarti hukum memberi ruang bagi kebebasan beragama dan memeluk kepercayaan di Indonesia serta menghargai dan mempertimbangkan nilai-nilai agama dan kepercayaan yang dipeluk oleh masyarakat Indonesia. Pengaruh nilai agama dan kepercayaan ini tunduk pada nilai-nilai Pancasila lainnya seperti kemanusiaan, persatuan dan keadilan. Karena itu hukum di Indonesia semestinya menghindari dominasi nilai dari suatu agama atau kepercayaan apabila hal itu dapat mengakibatkan perpecahan atau diskriminasi. Di sini nampak bahwa terhadap hukum-hukum yang sarat akan pengaruh nilai-nilai agama dan kepercayaan, diperlukan konsultasi publik yang baik sehingga hukum yang dibentuk mendapatkan legitimasi yang cukup dari masyarakat.

Di banyak daerah, nilai-nilai agama dan kepercayaan masyarakat memiliki peran dan pengaruh yang besar. Di beberapa daerah, agama dan kepercayaan menjadi bagian dari budaya yang kuat dan mewarnai muatan lokal daerah. Dalam beberapa situasi yang khusus, hal ini kemudian diakomodasi juga secara khusus dalam bentuk Daerah Istimewa atau Otonomi Khusus sebagaimana dapat dijumpai di Yogyakarta, Aceh, dan Papua. Keistimewaan dan Kekhususan ini tetap tunduk pada Pancasila di mana daerah wajib untuk menjaga agar hukum yang dihasilkan tetap mendorong penghormatan dan perlindungan terhadap keragaman agama dan kepercayaan di daerah tersebut.

2. Hukum yang menjunjung tinggi kemanusiaan

Menjunjung tinggi kemanusiaan berarti bahwa sistem hukum yang dibangun harus menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia sebagaimana telah diamanatkan kepada negara di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembatasan terhadap hak asasi manusia harus dilakukan secara hati-hati dengan menggunakan instrumen undang-undang saja melalui proses yang demokratis. Pembatasan ini juga hanya dapat dilakukan untuk alasan yang secara terbatas telah ditetapkan oleh konstitusi yakni untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atau hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai

agama, keamanan dan keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis (Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945).

Nilai yang sama mesti juga tercermin pada produk hukum daerah. Prinsip yang pertama adalah berarti tidak ada produk hukum daerah yang diperkenankan membatasi hak asasi manusia dan kedua produk hukum daerah harus mendukung penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam realita, memang terkadang dapat terjadi ketegangan antara budaya atau adat setempat dengan prinsip hak asasi manusia yang telah ditetapkan oleh Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di sini diperlukan kebijakan para pemimpin di daerah untuk dapat menerjemahkan nilai-nilai HAM yang hendak dilindungi sesuai dengan kondisi masyarakat di daerah (*vernacularization of human rights*).¹⁸ Proses “penerjemahan” ini mencakup pemilihan cara, pendekatan, bahkan “bahasa” yang digunakan dalam peraturan hukum yang hendak dibentuk. Tanpa melalui proses “penerjemahan” yang baik, keinginan untuk menghormati dan melindungi HAM di daerah melalui peraturan daerah justru dapat bersifat kontraproduktif – atau walaupun peraturan dapat dibentuk, seringkali tidak efektif dalam penerapannya. Sebaliknya, setiap tindakan yang jelas-jelas mencederai semangat perlindungan hak asasi manusia tidak semestinya diakomodasi melalui produk hukum daerah.

3. Hukum yang ber-bhinneka tunggal ika

Prinsip ini berarti hukum yang dibangun memberi ruang bagi keragaman yang terdapat dalam masyarakat Indonesia namun tetap berorientasi pada penguatan persatuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan latar belakang, situasi sosial-budaya dan kebutuhan hukum masyarakat dari Sabang sampai Merauke karenanya akan selalu menjadi salah satu pertimbangan yang tidak boleh diabaikan. Selain itu, ini juga berarti pembangunan hukum nasional memberi ruang bagi pluralisme hukum yang saling mengisi dan memperkuat sistem hukum nasional.

¹⁸ Sally Engle Merry, *Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle*, *American Anthropologist* Vol 108.1 (2006):44.

Ungkapan “Bhinneka Tunggal Ika” yang berkaitan erat dengan sila ketiga yakni Persatuan Indonesia mencerminkan wawasan kosmopolitanisme yang berusaha mencari titik-temu dari segala kebhinekaan yang terkristalisasi dalam dasar negara (Pancasila) dan segala turunan peraturan perundang-undangannya, negara persatuan, bahasa persatuan, dan simbol-simbol kenegaraan lainnya.¹⁹ Di sisi lain, ada wawasan pluralisme yang menerima dan memberi ruang hidup bagi aneka perbedaan seperti aneka agama/keyakinan, budaya dan bahasa daerah, serta unit-unit politik tertentu sebagai warisan tradisi budaya.²⁰

Pemilihan bentuk negara kesatuan yang dibagi atas daerah-daerah tidak terlepas dari prinsip kesatuan dalam keragaman. Menurut Bagir Manan, pilihan membentuk negara kesatuan diambil dengan memperhatikan oleh pertimbangan politik, pengalaman, pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial budaya dan lain sebagainya.²¹ Dalam negara kesatuan tersebut, pengakuan terhadap keistimewaan dan kekhususan daerah tetap ada sebagaimana diungkapkan oleh Soepomo:²²

“Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama, daerah kerajaan (Kooti) baik di Jawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan “*zelfbesturende landschappen*”. Kedua, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi. Ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya yang asli.”

Penghormatan terhadap keragaman ini harus tetap berada dalam bingkai persatuan nasional. Persatuan nasional memerlukan suatu “identitas nasional”, “kebudayaan nasional” sebagai perangkat lunak yang menunjang perangkat keras berupa kesatuan politik (pemerintahan), kesatuan teritorial,

¹⁹ Yudi Latif, *Op.cit.*, Hlm. 44.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Dianora Alivia, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus Atau Bersifat Istimewa di Indonesia*, Jurnal *Rechtidee* Vol. 14 No. 2 (2019): 151.

²² Yudi Latif, *Op.cit.*, Hlm. 360.

dan inklusivitas warga.²³ Yang perlu diperhatikan di sini adalah bahwa penerimaan terhadap keragaman tersebut tidak boleh mengancam persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Ketika hal ini terjadi, maka yang akan harus dikedepankan adalah prinsip bahwa kepentingan nasional mengatasi kepentingan golongan dan ini berarti pembangunan hukum nasional senantiasa perlu mencari titik seimbang di antara keduanya. Prinsip ini penting untuk dipegang baik dalam konteks pembangunan hukum nasional maupun daerah. Pembangunan hukum nasional tak boleh mematikan keragaman daerah, dan pembangunan hukum daerah tidak boleh mengancam persatuan nasional.

4. Hukum yang memperkuat demokrasi

Prinsip demokrasi memiliki akar yang kuat dalam bangsa Indonesia. Tradisi gotong-royong, musyawarah desa, persaudaraan dan permusyawaratan Islam menyediakan stimulus dan wadah bagi perwujudan semangat kekeluargaan dan keadilan sosial di bawah hikmat-kebijaksanaan.²⁴ Visi demokrasi Indonesia ini bukan hanya merujuk pada kebebasan politik, tetapi demokrasi ekonomi – kesetaraan ekonomi dalam kerangka musyawarah-mufakat sebagaimana diuraikan oleh Yudi Latif:²⁵

Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas atau kekuatan minoritas elit politik dan pengusaha melainkan dipimpin oleh hikmah-kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga negara tanpa pandang bulu.

Dalam konteks pembangunan hukum prinsip ini berarti bahwa pembangunan hukum meliputi suatu proses dialog terus menerus antara berbagai komponen masyarakat dan juga negara sehingga dapat menghasilkan hukum yang merupakan sintesis dari berbagai kebutuhan dan kepentingan. Pembangunan hukum nasional harus menggunakan cara-cara yang demokratis seperti menyediakan ruang partisipasi publik, keterbukaan, dan dialog. Hukum

²³ *Ibid.* Hlm. 353.

²⁴ Yudi Latif, *Op.cit.*, Hlm.486.

²⁵ *Ibid.* Hlm.487.

tidak lagi dipandang sebagai kehendak penguasa belaka tetapi merupakan hasil dari musyawarah dan mufakat.

Dalam prinsip ini terkandung juga amanat agar pembangunan hukum ke depan mengokohkan pilar-pilar demokrasi yang telah dibangun selama ini seperti sistem perwakilan, pemilihan umum, kebebasan pers, independensi peradilan, partai politik, dan sebagainya. Ini sangat penting untuk juga diresapi dalam pembangunan hukum di daerah. Praktik-praktik demokrasi di daerah perlu dirawat dan dikuatkan melalui produk hukum daerah. Wakil-wakil rakyat di daerah memiliki kesempatan yang besar untuk bersentuhan langsung dengan masyarakat dan berdialog dengan kearifan lokal. Partisipasi publik di daerah hendaknya dikembangkan secara bermakna dan rakyat dipersilakan untuk turut serta mengambil bagian, menyumbangkan pemikiran bagi pengembangan hukum di daerah. Proses yang demokratis ini akan menghasilkan kebijakan dan hukum yang kontekstual, relevan, dan membuat kehidupan demokrasi di daerah menjadi segar bahkan dapat menjadi inspirasi bagi kebijakan-kebijakan di tingkat nasional.

5. Hukum yang mensejahterakan dan membawa keadilan sosial

Pembangunan hukum haruslah ditujukan pada tercapainya tujuan bernegara yakni salah satunya adalah terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial. Ini berarti hukum memiliki peran untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan sosial seperti pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sosial, penciptaan lapangan kerja, sistem kesehatan, pendidikan, dan jaminan sosial. Demokrasi ekonomi yang hendak dibangun di Indonesia adalah demokrasi yang dapat mendatangkan kesejahteraan sosial di mana di dalamnya terdapat keadilan dan kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.²⁶

Agenda pertumbuhan ekonomi yang digaungkan baik pada tingkat nasional maupun daerah hendaknya terus ditopang oleh visi yang kuat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, bukan hanya bagi kelompok tertentu saja. Pada konteks daerah, diperlukan kejelian para

²⁶ Saafroedin Bahar, dkk (Ed.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), Hlm. 79.

pembentuk produk hukum di daerah untuk memastikan pengelolaan kekayaan alam dan potensi daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Produk hukum daerah selain merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat disusun untuk menjawab persoalan-persoalan sosial yang khas dihadapi di daerah. Dengan keunikan dan perbedaan masing-masing daerah, hukum di daerah memiliki peran yang sangat besar untuk menjawab persoalan di daerah secara tepat guna.

B. Sumber Hukum Negara

B.1. Hukum Positif

Definisi hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.²⁷ Definisi tersebut mengandung makna bahwa pendekatan tentang hukum tidak hanya kaidah dan asas semata namun terdapat lembaga dan proses yang membentuk hukum itu. Hubungan antara pembinaan hukum dengan definisi hukum tersebut diuraikan kembali oleh Mochtar Kusumaatmadja, yakni bahwa pembinaan hukum tidak hanya terkait dengan pembaharuan hukum melalui perundang-undangan (unsur: kaidah atau norma) dalam arti luas meliputi pula alat-alat penegak hukum (lembaga=*institutions*), dan cara mencapai tujuan itu (*process*). Namun demikian pada dasarnya pembinaan hukum dalam jangka pendek adalah dalam rangka pembaharuan hukum nasional melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan terlaksananya tertib hukum merupakan pembinaan hukum dalam jangka panjang.²⁸

Melihat uraian di atas, maka pembinaan hukum di daerah (dalam arti sempit) berarti kaidah atau norma atau peraturan perundang-undangan yang dapat berfungsi sebagai alat pengatur dan memberikan pengaruh bagi pembangunan hukum di daerah. Hukum di daerah tidak saja hanya terkait dengan peraturan daerah dan peraturan lainnya yang

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Bandung: Penerbit Binacipta, 1986), Hlm. 11.

²⁸ Otje Salman dan Eddy Damian (Ed.), *Op.cit.*, Hlm. 87 dan 116.

dibentuk oleh pemerintahan daerah, namun juga termasuk hukum adat atau kebiasaan-kebiasaan yang masih berlaku di masyarakat di daerah.

Bagian ini hendak membahas secara garis besar, patokan hukum positif dalam hal ini hukum pada tingkat pusat yang menjadi dasar bagi pengembangan dan pembinaan hukum di daerah. Mengingat luasnya objek hukum di daerah, tulisan ini hendak berfokus pada eksistensi konstitusional dan undang-undang yang berkenaan dengan dan hukum di daerah.

a. UUD NRI Tahun 1945

Amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945²⁹ membawa perubahan signifikan dalam pengaturan pemerintahan daerah dan kewenangan pembentukan peraturan daerah. Pengaturan pemerintahan daerah yang semula hanya satu pasal, yakni Pasal 18 UUD Tahun 1945 dengan dua ayat penjelasan, menjadi Pasal 18 dengan tujuh ayat, ditambah 2 pasal baru yakni Pasal 18A dan Pasal 18B dengan masing-masing terdapat dua ayat.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Merujuk pada Pasal 18 ayat (6) tersebut, memiliki makna bahwa pemerintahan daerah memiliki “hak” atau berwenang atau memiliki kewenangan untuk membuat dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lainnya. Pasal 18 ayat (6) juga memiliki makna bahwa pemerintahan daerah hanya boleh menetapkan Perda dan peraturan lainnya dengan materi substansi untuk mengatur urusan (kewenangan) otonomi (kewenangan yang telah didesentralisasikan) dan urusan (kewenangan) tugas pembantuan, yaitu tugas yang diberikan oleh Pemerintah Pusat atau pemerintah di atasnya untuk dikerjakan oleh Pemerintah Daerah atau pemerintah daerah di bawahnya.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 merupakan konsekuensi adanya Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas

²⁹ Perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 18 Agustus 2000.

otonomi dan tugas pembantuan”, kemudian Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pemerintahan daerah memiliki kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi, demikian pula berdasarkan konstitusi, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memberikan otonomi yang seluas-luasnya dengan cara memberikan ruang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya adalah perwujudan desentralisasi dari pemerintahan yang demokratis.

b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Merujuk pada amanat konstitusi sebagaimana tersebut pada Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Kewenangan pemerintahan daerah dalam menetapkan jenis peraturan perundang-undangan berupa peraturan

daerah dan peraturan-peraturan lainnya diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (selanjutnya akan disebut UU Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya). Pengaturan terkait pembentukan peraturan daerah dan peraturan lainnya di daerah sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya pada pokoknya pengatur jenis dan hierarki, materi muatan serta proses pembentukannya yakni mulai tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan.

Merujuk pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, terdapat peraturan perundang-undangan di daerah yakni Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota). Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur,³⁰ sedangkan Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.³¹ Kedudukan hierarki Perda Provinsi berada tepat di bawah Peraturan Presiden, sedangkan Perda Kabupaten/Kota berada tepat di bawah Perda Provinsi. Makna konsekuensi dari adanya hierarki tersebut yakni bahwa materi muatan dari Perda Provinsi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni UUD NRI Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Perppu; Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Begitu pula Perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi dan peraturan perundang-undangan di atas Perda Provinsi.

Selain Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, terdapat peraturan lainnya yang kedudukannya di luar jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Peraturan perundang-undangan tersebut yakni: peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota,

³⁰ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.³² Peraturan-peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.³³

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara

³² Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³³ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.³⁴

Berdasarkan penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 tersebut di atas, Pemerintah Pusat mengatur, membina dan mengawasi agar kebijakan yang diambil oleh daerah yang dituangkan dalam Perda maupun Peraturan Kepala Daerah (Perkada) harus sejalan dan mendukung kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah, oleh karenanya, otonomi yang diberikan, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat.

Kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga yang menjadi otonomi daerah tersebut, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah diatur oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam bentuk Perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah berwenang membentuk perda.³⁵ Materi muatan yang menjadi ruang lingkup dalam perda yakni: a) Penyelenggaraan otonomi

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah dan tugas pembantuan; b) penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; c) materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁶

B.2. Hukum Tidak Tertulis (Hukum Kebiasaan/Hukum Adat/Hukum Agama)

Secara doktrin, Van Apeldoorn menguraikan bahwa sumber hukum materiil diperoleh dari tiga aspek yang mempengaruhi, yaitu aspek historis, sosiologis dan filosofis. Dari aspek sosiologis, berkaitan dengan faktor kondisi masyarakat yang menempati wilayah tertentu. Sumber hukum materiil berkaitan erat dengan pola keyakinan hukum individu yang berkembang pada masyarakatnya. Oleh karenanya, hukum merupakan cermin dari nilai-nilai yang berlaku pada masyarakatnya, baik berupa pandangan hidup, hubungan sosial dan politik, situasi ekonomi, corak peradaban (agama dan kebudayaan), letak geografis, maupun konfigurasi internasional yang mempengaruhinya. Semua inilah yang menjadi sumber di mana materi hukum diambil. Masing-masing daerah di Indonesia memiliki nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang hidup dan berlaku pada masyarakatnya.

Hal ini juga ditegaskan oleh Pakar Hukum Pembangunan Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, bahwa kehidupan bermasyarakat tidak hanya diatur oleh hukum akan tetapi harus berpedoman juga kepada agama, moral, kesopanan dan kaidah sosial lainnya. Hukum erat hubungannya dengan kaidah sosial. Hukum sebagai kaidah sosial tidak lepas dari nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat. Hukum sebagai cermin dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Hukum disebut baik apabila sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat.³⁷

Hukum tidak tertulis atau hukum yang hidup, tumbuh, dan berkembang di dalam masyarakat, termasuk hukum yang berasal dari kebiasaan, adat, dan agama yang pada awalnya memberikan pengaruh pada perkembangan budaya masyarakat Indonesia. Pada masa kolonialisme terutama pada masa penjajahan Belanda budaya masyarakat Indonesia terpengaruh dengan budaya yang dibawa oleh Belanda, termasuk dalam hal ini adalah budaya hukum Eropa Kontinental yang mengutamakan pengaturan hukum tertulis

³⁶ Pasal 236 ayat (3 dan 4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep hukum dalam Pembangunan* (Pusat Studi Wawasan Nusantara: Alumni Bandung, 2002) Hlm. 13-14.

atau kodifikasi hukum. Bagaimana kemudian kehadiran kedua hukum ini baik itu hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis mengisi ruang-ruang dalam pembangunan hukum nasional di Indonesia.

Konstitusi mengakui dan menghormati nilai dan kaidah yang berlaku dan hidup pada masyarakat daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, yang mana pasal ini masuk pada bab tentang Pemerintah Daerah. Disebutkan pada pasal ini bahwa, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, hukum di Indonesia menetapkan bahwa hukum tidak tertulis menjadi sumber hukum selain peraturan perundang-undangan. Hukum tidak tertulis ini dapat berupa hukum adat, hukum Islam, atau kearifan lokal setempat (hukum kebiasaan), yang eksistensinya tetap diakui sebagai sebuah norma dan mempunyai daya ikat dan sanksi.

Aturan-aturan dalam hukum tidak tertulis seperti hukum adat, hukum agama maupun kebiasaan yang ada di masyarakat Indonesia kemudian memberi warna/karakter khas dalam pembentukan hukum tertulis, terutama regulasi atau peraturan perundang-undangan. Disini hukum tidak tertulis bertransformasi ke dalam hukum tertulis yang berlaku secara umum di seluruh wilayah Indonesia. Namun demikian selain hal ini, hukum tidak tertulis juga dapat langsung bekerja (implementatif) tanpa perlu dituangkan dalam hukum tertulis. Hal ini tentunya mengakibatkan hukum tidak tertulis tersebut hanya berlaku terbatas pada wilayah tertentu, yang masyarakatnya mengakui dan memberlakukannya (hukum adat yang hidup dan berkembang pada daerah tertentu). Dengan demikian dapat dikatakan setidaknya terdapat 2 (dua) kategori dalam hal bagaimana hukum tidak tertulis dapat diberlakukan di dalam suatu masyarakat.

Dalam hal hukum tidak tertulis bertransformasi ke dalam hukum tertulis terpotret dari bagaimana regulasi baik pada tingkat pusat maupun daerah dipengaruhi oleh hukum tidak tertulis. Dalam hal pengelolaan kehutanan, misalnya ketentuan terkait hutan berdasarkan statusnya selain hutan negara dapat berupa juga hutan adat. PUU di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup paling banyak yang mengambil semangat hukum tidak tertulis tersebut. Walaupun mengenai hal ini juga dalam implementasinya masih terdapat catatan penting terkait dengan implementasi dari peraturan di bidang SDA LH

terhadap pemberdayaan dan pengakuan terhadap hukum adat dan masyarakat adat.³⁸ Lalu dari kelompok peraturan di bidang penegakan hukum, bagaimana peraturan perundang-undangan ini memberdayakan atau mengakui hukum adat. Misalnya dalam UU Kekuasaan Kehakiman di Pasal 5 yang menunjukkan bagaimana seorang hakim wajib menggali, mengikuti dan juga memahami nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Mengenai hal ini telah banyak putusan-putusan hakim yang mengakomodir hukum tidak tertulis dalam pertimbangannya.³⁹

Lebih lanjut, ketika terjadi pergeseran paradigma terkait sistem pemerintahan, yang sebelumnya bersifat sentralistik menjadi sistem pemerintahan desentralistik dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sebagaimana kemudian UU tentang Pemerintah Daerah melandasi pelaksanaan otonomi daerah dalam bingkai NKRI. Otonomi daerah memberikan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, yang dilaksanakan dengan titik berat pada daerah Kabupaten/Kota, sehingga daerah ini merupakan daerah otonomi. Dengan demikian pengaturan yang sifatnya sentralistik sudah sepatutnya harus mengindahkan hukum-hukum yang berasal dari masyarakat di daerah otonomi, termasuk hukum tidak tertulis yang berlaku pada daerah-daerah otonom tersebut. Hal ini sebenarnya tercermin dari beberapa regulasi terkait sistem pemerintahan pada suatu daerah otonom yang memiliki karakter khas dan budaya daerah tersebut. Bisa dilihat dari beberapa PUU Pusat yang mengatur mengenai daerah otonomi khusus, atau daerah khusus yang memberikan pengaruh tidak hanya sebatas terkait wilayah, namun juga sampai menyentuh dalam hal pemilihan kepala daerahnya, atau terkait dengan kelembagaan daerah yang sangat khas pada daerah tersebut. Hal ini dapat dimaklumi mengingat pengaturan daerah otonomi yang sifatnya khusus dan khas ini selain karena alasan sejarah juga merupakan suatu bentuk kompromi politik antara pusat dan daerah tersebut.

³⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terkait Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

³⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019).

Selain memberi pengaruh pada pembentukan PUU ditingkat pusat, pengaruh paling kuat terhadap hukum tidak tertulis dapat terlihat dalam pembentukan peraturan daerah. Semangat otonomi daerah dalam hal ini tidak hanya berkaitan dengan peningkatan peran pemerintah daerah dalam aspek politik dan ekonomi, tetapi juga dalam hal pembentukan peraturan daerah produk peraturan perundang-undangan daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik yang dibentuk oleh provinsi maupun kabupaten/kota dengan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Hukum tidak tertulis yang digali dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat, baik yang ada di daerah provinsi maupun di daerah kabupaten/kota dapat dituangkan ke dalam peraturan daerah yang dibuat oleh Peraturan daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD. Kewenangan pembentukan peraturan daerah ini sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak untuk menetapkan peraturan-peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa materi muatan dari peraturan-peraturan yang dibuat dan berlaku untuk daerah tersebut dapat berasal dari hukum tidak tertulis/hukum adat yang sudah ada pada masyarakat tersebut.

B.3. Yurisprudensi/Putusan Hakim

Dalam tradisi negara hukum (*rechtsstaat*), peraturan perundang-undangan memiliki keterbatasannya sendiri, dimana peraturan perundang-undangan selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat, dan tidak akan pernah mengatur secara detail bagaimana pemenuhan hukum maupun peristiwa hukum yang tengah terjadi. Adanya gap ini yang nantinya akan dilengkapi dengan keberadaan yurisprudensi. Yurisprudensi pada dasarnya merupakan hasil karya dari para hakim dalam menyelesaikan perkara yang dihadapinya.

Selain merupakan sebuah sumber hukum, yurisprudensi memiliki beberapa fungsi lainnya, yaitu:⁴⁰

⁴⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Peranan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum* (BPHN: Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1997), Hlm. 17

1. Adanya standarisasi hukum yang sama terhadap kasus-kasus yang serupa. Dalam hal undang-undang tidak mengatur atau belum mengatur pemecahan kasus yang bersangkutan;
2. Putusan hakim akan menjadi dapat diperkirakan (*predictable*) dan adanya transparansi;
3. Mampu mencegah timbulnya kemungkinan disparitas dalam berbagai putusan hakim yang berbeda terhadap perkara yang sama;
4. Terwujudnya keadilan, kepastian dan kesamaan hukum.

Pada dasarnya pengertian yurisprudensi secara umum terbagi menjadi 2 (dua). *Pertama* adalah pengertian dari negara yang menganut *Civil Law System* (Eropa Kontinental) bahwa yurisprudensi diartikan sebagai putusan-putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap dan diikuti oleh para hakim atau badan peradilan lainnya terhadap kasus atau perkara yang sama.⁴¹ *Kedua* pengertian yurisprudensi menurut negara yang menganut *Common Law System (Anglo-Saxon)* berarti ilmu pengetahuan hukum yang memuat prinsip-prinsip hukum positif dan hubungan-hubungan hukum.⁴² Sedangkan mengenai putusan hakim yang lebih tinggi dan diikuti secara tetap sehingga menjadi bagian dari ilmu pengetahuan hukum disebut sebagai *Case Law* atau *Judge Made Law*.⁴³

Dalam kajian teori maupun praktik yurisprudensi diakui sebagai salah satu sumber hukum. Namun daya ikat dari yurisprudensi sendiri berbeda dari negara yang menganut *Civil Law System* dengan *Common Law System*. Dimana dalam doktrin *Common Law System* dikenal dengan apa yang disebut "*judicial precedent*" sebagaimana tersirat dalam adagium "*stare decisis et non queta movere*".⁴⁴ Hal ini berarti bahwa para hakim terikat kepada putusan hakim yang terdahulu, baik yang sederajat tingkatannya maupun yang lebih tinggi, dalam kasus yang sama atau serupa.⁴⁵ Maka dapat dikatakan putusan-putusan tersebut bersifat memaksa (*coercive force of binding precedent*). Walaupun doktrin ini dalam tataran implementasi tidak

⁴¹ *Ibid*, hlm. 6-7

⁴² Black Law Dictionary, (West Publishing, 1979)

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ *To adhere to precedents, and not to unsettle things which are established*, dalam *Ibid*, hlm.10

⁴⁵ *Ibid*.

mutlak, karena masih dibuka kemungkinan untuk menyimpanginya. Hal ini dapat dilakukan apabila hakim menemukan beberapa perbedaan pokok dengan kasus yang sebelumnya.

Indonesia sendiri secara historis, termasuk yang mewarisi *Civil Law System* karena merupakan negara jajahan Belanda. Maka berdasarkan hal tersebut yang berlaku adalah kebalikan dari doktrin *precedent* tersebut, yaitu ada kebebasan dari hakim untuk tidak merasa terikat kepada putusan yang terdahulu dalam kasus serupa (*persuasive force of binding precedent*).⁴⁶ Namun hal ini juga tidak berlaku mutlak, sebab banyak juga hakim dalam pada tingkat pengadilan yang rendah mengikuti putusan hakim sebelumnya yang secara hirarkis lebih tinggi kedudukannya, apabila kasus tersebut sama. Hal ini dilakukan atas dasar pemikiran bahwa:

1. Mereka berpendapat sama dengan putusan sebelumnya;
2. Apabila menyimpang dari putusan sebelumnya, pada akhirnya akan dibatalkan oleh pengadilan pada tingkat yang lebih tinggi demi adanya kesatuan hukum dan kepastian hukum dalam kasus yang sama atau serupa.

Doktrin *precedent* atau *stare decisis* memberikan dampak positif berupa hukum yang dapat diperkirakan (*predictable*) yang menimbulkan keajekan, keteraturan, kepastian dan keadilan dalam tradisi *common law*.⁴⁷ Meskipun sistem hukum di Indonesia tidak menganut doktrin *stare decisis*, tetapi terjadinya perbedaan putusan dalam perkara-perkara yang mirip atau serupa tidak dapat dibenarkan bertentangan dengan rasa keadilan, kepastian hukum, dan keteraturan hukum.⁴⁸ Oleh karena itu sistem peradilan Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental harus pula menjaga kesatuan hukum.⁴⁹

Sebagai salah satu sumber hukum nasional, yurisprudensi juga merupakan salah satu sumber bagi landasan pembinaan hukum di daerah. Putusan-putusan pengadilan baik yang berasal dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang objeknya berkaitan dengan hukum di daerah akan mempengaruhi pembinaan hukum di daerah.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 11-12

⁴⁷ Mahkamah Agung RI, *Himpunan Yurisprudensi Mahkamah Agung Sampai Dengan Tahun 2018 Edisi Pertama*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2018), Hlm. iii.

⁴⁸ *Ibid*, Hlm. iv.

⁴⁹ *Ibid*.

Dalam hal ini, terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat mempengaruhi pembinaan dan pembangunan hukum di daerah sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 mencabut kewenangan Menteri dan/atau Gubernur dalam membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang dinilai bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana sebelumnya diatur pada Pasal 251 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 mencabut kewenangan Menteri untuk mencabut Perda Provinsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana sebelumnya diatur pada Pasal 251 ayat 1 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pertimbangan hukumnya, Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tersebut merujuk pertimbangan Mahkamah pada Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Artinya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tersebut dapat dinyatakan sebagai yurisprudensi Hakim Mahkamah Konstitusi tentang pembatalan perda.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tersebut secara langsung berdampak pada pembaharuan hukum di daerah. Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tersebut, satu-satunya mekanisme pembatalan Peraturan Daerah adalah melalui *judicial review*. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tersebut dapat dikatakan sebagai landasan dalam pembaharuan hukum di daerah, khususnya mengenai penguatan mekanisme *executive preview* dalam rangka pengawasan pembentukan Peraturan Daerah. *Executive preview* ini menjadi penting dalam rangka mencegah terbentuknya Peraturan Daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka.

Executive preview terhadap rancangan Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Executive preview* dilakukan dengan melakukan review atau penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah sebelum diundangkan atau sebelum berlaku dan mengikat secara umum.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 menyatakan bahwa Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Pasal 59 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta mengubah bunyi Pasal-Pasal tersebut menjadi sebagai berikut:

- a. Pasal 59 Ayat (1): "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon";
- b. Pasal 59 Ayat (2): "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan";
- c. Pasal 59 Ayat (3): "Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan".

Sebelumnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memperbolehkan calon perseorangan untuk mengikuti pemilihan kepala daerah. Sementara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UU Pemerintahan Aceh) memperbolehkan calon perseorangan, namun hal tersebut hanya diperbolehkan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang Pemerintahan Aceh diundangkan. Ketentuan mengenai calon perseorangan pada pemilihan kepala daerah di Aceh tersebut diatur pada Pasal 67 Ayat (2) Jo. Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 memberikan kesempatan bagi bakal calon perseorangan untuk mengikuti pemilihan umum

kepala daerah. Menurut MK adalah wajar apabila dibuka partisipasi dengan mekanisme lain di luar parpol untuk penyelenggaraan demokrasi, yaitu dengan membuka pencalonan secara perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kesempatan pencalonan tersebut dibuka agar tidak terdapat dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, karena adanya dualisme tersebut dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu dalam pertimbangannya pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa syarat jumlah dukungan bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perseorangan tidak boleh lebih berat daripada syarat parpol yang dapat mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi ketidakadilan karena perolehan wakil di DPRD atau jumlah suara parpol didapatkan dalam suatu pemilihan umum yang biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara, sedangkan calon perseorangan harus mengumpulkan sendiri pernyataan dukungan dari pendukungnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tersebut kemudian menjadi salah satu faktor yang melatarbelakangi dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 12/2008). Pasal 56 UU No. 12/2008 tersebut mengatur bahwa pasangan calon diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan.

Selanjutnya dalam perkembangannya ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah dikeluarkan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan diatur khusus pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Pilkada).

Pasal 39 Undang-Undang Pilkada tersebut mengatur bahwa Peserta Pemilihan adalah Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dan/atau calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Selanjutnya syarat calon perseorangan tersebut diatur pada pasal 41 Undang-Undang Pilkada. Meskipun kemudian Putusan MK Nomor 60/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa Pasal 41 tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa perhitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, calon Bupati dan calon Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka terlihat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 menjadi landasan penting bagi pengaturan calon perseorangan dalam pemilihan Kepala Daerah, baik pengaturan mengenai kebolehan calon perseorangan menjadi peserta pemilu, maupun pengaturan mengenai persyaratan dukungan calon perseorangan dalam Pilkada. Konstelasi politik inilah yang kemudian turut mempengaruhi arah pembangunan hukum di daerah.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A/VII/2009

Pada pemilu tahun 2009, masyarakat Kabupaten Yahukimo terlibat dalam Pemilu, namun dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan mekanisme adat, dimana pencontrengan kertas suara diwakilkan oleh kepala-kepala suku. Pencontrengan tidak dilakukan di dalam bilik suara dan kertas suara yang dicentang tersebut tidak dimasukkan ke dalam kotak suara, tapi dimasukkan ke

dalam tas khas orang Papua yang disebut “Noken”.⁵⁰ Pada dasarnya yang dipersoalkan oleh kedua pemohon adalah tentang perselisihan hasil pemilu untuk anggota DPD, bukan konstusionalitas noken sebagai model pemilihan. Namun, mau tidak mau, pemilihan model noken ini terkait langsung dengan sahnya pemilihan dan jumlah suara yang diperselisihkan.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut secara tegas dan jelas menerima mekanisme pemilihan secara perwakilan aklamasi ala adat sebagai cara yang sah, konstusional, dan tidak bertentangan dengan mekanisme pemilihan ala *one man one vote* yang sudah diterapkan sejak pemilihan presiden secara langsung pada 2004 dan pilkada sejak 2005. Putusan Mahkamah Konstitusi ini menegaskan pengakuan terhadap hukum adat yang masih hidup dalam masyarakat Papua sebagai salah satu sumber hukum yang dapat diakomodasi dalam hukum nasional. Dengan demikian, ini juga menjadi penegasan untuk mempertimbangkan hukum adat dalam pembinaan hukum di daerah.

4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 35/PUU-X/2012

Terdapat beberapa pasal yang dijadikan pasal yang dinilai merampas tanah dari masyarakat hukum adat yaitu Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Adanya pengaturan tersebut tentu saja merugikan masyarakat hukum adat dalam hal tanah adat, karena masyarakat hukum adat tak lagi bebas menggunakan tanah adatnya, terlebih lagi adanya ketentuan pada Pasal 4 ayat (3) “Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.

Pasal 5 mengatakan (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. Hutan Negara, dan b. Hutan hak. (2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a, dapat berupa hutan adat. (3) pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan

⁵⁰Mandasari, Zayanti, *Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 2 Vol. 21 (2014): 240.

sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. (4) apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak lagi ada, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah. Berdasarkan pengaturan tersebut, yang mengatakan bahwa hutan adat sebagai hutan negara, dapat dimaknai sebagai “degradasi” dalam penghormatan dan pengakuan masyarakat hukum adat di Indonesia. Bahkan hutan adat termarginalkan dan dibiarkan bersaing dengan para pemegang izin dan pengelola hutan dengan tanpa mendapat kepastian hukum.⁵¹

Pada 16 Mei 2013 melalui putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, yang secara garis besar menyatakan bahwa “hutan adat bukanlah hutan negara”. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi berpendapat, keberadaan hutan adat dalam kesatuannya dengan wilayah hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat adalah konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai *living law*.

Putusan ini merupakan salah satu Putusan MK yang menegaskan kembali eksistensi hukum adat dalam hukum nasional. Secara praktis, Putusan MK ini kemudian berlanjut pada dikeluarkannya Surat Keputusan Penetapan Hutan Adat di seluruh Indonesia. Ini akan berdampak langsung kepada daerah-daerah yang memiliki hutan adat di mana pembentuk hukum di daerah harus memperhatikan perkembangan ini dan menyesuaikan pembinaan dan pengembangan hukum di daerah utamanya yang berkaitan dengan kehutanan agar tidak melanggar eksistensi hutan adat.

Nampak di atas bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki dampak terhadap hukum di daerah, bahkan turut membentuk politik hukum pemerintahan daerah. Pengujian Perda oleh Mahkamah Agung juga merupakan hal yang perkembangannya perlu untuk terus dipelajari karena berdampak langsung pada hukum di daerah. Bagir Manan mengatakan bahwa pengujian Perda harus dilakukan dengan lebih berhati-hati.

⁵¹ Achmad Dodi Haryadi, *Hutan Adat, Bukan Hutan Negara*, dalam Majalah Konstitusi, No. 76, Juni 2013, hlm. 10 dalam *Ibid*, hlm. 243

Pengujian tidak boleh disandarkan pada suatu asumsi bahwa jika suatu Perda diuji maka Perda itu pasti dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Dalam asumsi tersebut nampak kecenderungan untuk menempat peraturan daerah sebagai peraturan yang bertentangan, atau sebagai pihak yang salah. Bagir Manan mengatakan bahwa salah satu keunikan dari pengujian Peraturan Daerah adalah bukan semata-mata untuk melihat Perda itu bertentangan/tidak dengan peraturan di atasnya tetapi apakah materi muatan Perda itu merupakan urusan rumah tangga daerah.⁵² Dalam hal ini, nampak bahwa batu uji pengujian Perda di Mahkamah Agung sedikit berbeda. Jika materi muatan Perda merupakan urusan rumah tangga daerah, maka satuan pemerintahan yang ada di atasnya tidak dapat mengaturnya. Ini pernah terjadi pada pengujian Perda Kabupaten Indramayu yang di dalam putusannya Mahkamah Agung mengatakan justru peraturan yang lebih tinggi yang tidak benar karena mengatur materi yang sudah menjadi materi muatan dari Kabupaten Indramayu.⁵³

B.4. Kerjasama Internasional

Dunia yang semakin maju sebagai akibat pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara global mendorong meningkatnya interaksi dan interdependensi antarnegara dan antarbangsa. Ini berdampak pula pada semakin meningkatnya hubungan internasional yang diwarnai dengan kerja sama dalam berbagai bidang baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara pemerintah dengan swasta/perorangan. Perwujudan atau realisasi hubungan internasional tersebut dilakukan dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dinyatakan bahwa perjanjian internasional adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain. Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam praktiknya cukup beragam, antara lain : *treaty, convention,*

⁵² Susi Dwi Harijanti, *Arah dan Strategi Penataan Kelembagaan Pembinaan Hukum di Daerah* (Ceramah disampaikan pada kegiatan Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 30 Mei 2022).

⁵³ *Ibid.*

agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary record, process verbal, modus vivendi, dan letter of intent. Pada umumnya bentuk dan nama perjanjian menunjukkan bahwa materi yang diatur oleh perjanjian tersebut memiliki bobot kerjasama yang berbeda tingkatannya. Namun demikian, secara hukum, perbedaan tersebut tidak mengurangi hak dan kewajiban para pihak yang tertuang di dalam suatu perjanjian internasional bagi perjanjian internasional, pada dasarnya menunjukkan keinginan dan maksud pada pihak terkait serta dampak politiknya bagi para pihak tersebut.⁵⁴

Landasan Konstitusional dalam pelaksanaan hubungan internasional di Indonesia terdapat pada Pasal 11 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Kekuasaan untuk membentuk perjanjian internasional merupakan perwujudan kekuasaan presiden dalam hubungan internasional. Pengaturan lebih lanjut mengenai perjanjian internasional terdapat pada Undang-undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Kedua perangkat hukum ini menandai dibukanya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat. Dengan terjadinya paradigma baru ini, tentu mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri merupakan monopoli negara.⁵⁵

Selain itu dalam dunia internasional, pelaksanaan perjanjian internasional didasarkan pada Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional. *Article 1* Konvensi Wina menjelaskan bahwa *The Present Convention applies to treaties between States* yang artinya bahwa konvensi ini di peruntukan bagi perjanjian di antara negara-negara. Kemudian *Article 2* konvensi ini menjelaskan bahwa: *treaty means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related*

⁵⁴ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

⁵⁵ Noer Indriati, *Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum Volume 10 Nomor 1 (2010):37.

instruments and whatever its particular designation yang artinya bahwa perjanjian internasional merupakan suatu persetujuan internasional yang diadakan antara negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apapun juga namanya.

Seiring dengan proses reformasi Indonesia di mana salah satu perubahan yang terjadi adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya, Pemerintah Daerah memiliki peran penting sebagai salah satu aktor dalam pelaksanaan hubungan internasional.⁵⁶ Menurut Pasal 1 Undang-Undang No 37 Tahun 1999, yang dimaksud dengan hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia. Ini berarti bahwa daerah, juga memiliki peran dalam hubungan luar negeri yang dilaksanakan sesuai dengan batasan-batasan yang diberikan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan berbagai hubungan internasional pada umumnya akan ditindaklanjuti secara nyata melalui pembuatan perjanjian internasional yang akan secara khusus mengatur hak dan kewajiban para pihak terkait perjanjian internasional tersebut. Dengan demikian peran dalam hubungan internasional akan berkaitan erat juga dengan peran dalam pembentukan perjanjian internasional sebagai instrumen pelaksana hubungan internasional.

Kewenangan daerah untuk melakukan kerjasama internasional juga dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda). Pasal 363 ayat (1) Undang-Undang Pemda menyebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kemudian pada Pasal 363 ayat (2) disebutkan bahwa kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:

- a. Daerah lain;
- b. Pihak ketiga; dan/atau

⁵⁶Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia)* (Bandung:Refika Aditama, 2010), Hlm.38.

- c. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 367 ayat (1) UU Pemda menyebutkan bahwa kerja sama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c meliputi:

- a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- b. pertukaran budaya;
- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
- d. promosi potensi Daerah; dan
- e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dinamika pengaruh perjanjian/kerjasama internasional bagi daerah dapat menunjukkan tren peningkatan selaras dengan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan semakin mudarnya batas-batas antarnegara. Ini berarti perjanjian internasional sebagai sumber hukum dapat juga diterapkan dalam konteks daerah di mana berbagai perjanjian/kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah akan berpengaruh pada hukum yang akan dibentuk dan dilaksanakan. Pembentuk hukum di daerah perlu secara cermat memperhatikan perkembangan-perkembangan ini agar jangan sampai perjanjian/kerjasama internasional ini tidak dapat menghasilkan manfaat yang maksimal dikarenakan hambatan-hambatan yang kemudian ditimbulkan oleh ketidakcermatan dalam menyusun hukum di daerah. Namun di sisi lain, dinamika ini juga menuntut kehati-hatian Pemerintah Daerah untuk memastikan perjanjian/kerjasama internasional yang dibentuk betul-betul didasarkan pada kepentingan nasional dan membawa keuntungan bagi masyarakat di daerah. Dalam hal ini, peran Pemerintah Pusat juga diperlukan untuk terus memberikan batasan-batasan yang jelas dan relevan melalui peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

C. Politik Hukum Pemerintahan Daerah/Politik Hukum Pembinaan Hukum di Daerah

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 turut mengubah politik hukum sistem pemerintahan Negara Indonesia antara lain sistem sentralistik menjadi cenderung desentralistik. Hal ini dapat dilihat dari adanya pasal-pasal dalam amandemen UUD NRI

Tahun 1945 antara lain perubahan pada Pasal 18 dan penambahan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945. Adanya pasal-pasal tersebut dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah dalam mengurus pemerintahannya. Walaupun daerah tidak sepenuhnya memiliki kewenangan untuk mengurus pemerintahannya, namun hal ini cukup memberikan dampak yang signifikan terhadap daerah itu sendiri yang bisa dilihat melalui indikator peningkatan jumlah pendapatan asli daerah, penurunan jumlah penduduk miskin, dan sebagainya.

Asas desentralisasi berarti memberikan ruang berupa kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah menurut Kaho didefinisikan sebagai mempunyai peraturan sendiri atau kekuasaan/wewenang untuk membuat peraturan sendiri. Dan kemudian pengertian otonomi daerah berkembang menjadi pemerintahan sendiri yang meliputi pengaturan sendiri dan pelaksanaan sendiri. Namun definisi otonomi itu pada umumnya adalah pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah yang wujudnya berupa hak, wewenang, dan kewajiban.⁵⁷

Daerah otonom yang telah menerima kebijakan otonomi daerah diberikan keleluasaan bergerak dan kesempatan untuk dapat berprakarsa dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan baik yang berhubungan dengan pelayanan kepada masyarakat ataupun yang bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Perjalanan pengaturan hukum mengenai otonomi daerah di Indonesia dapat terlihat dalam rangkuman di bawah ini:⁵⁸

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945: dekonsentrasi dominan;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948: desentralisasi dominan;
3. Undang-Undang 1 Tahun 1957: desentralisasi dominan;
4. Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintahan Pusat Dalam Bidang Pemerintah Umum, Pembantuan Pegawai Negeri, dan Penyerahan Keuangannya Kepada Pemerintahan Daerah: dekonsentrasi dominan;

⁵⁷Azhari, dkk, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2019), Hlm. 29.

⁵⁸ Wiliam Sanjaya, *Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2 No. 3 (2015): 584.

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah: pengaturannya lebih mengarah pada kebijakan dekonsentrasi;
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah: menggabungkan kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah: menitikberatkan pada kebijakan desentralisasi;
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: menggabungkan konsep dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan;
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: menggabungkan konsep dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan;
10. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah: menggabungkan konsep dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.

Pembaruan hukum mengenai otonomi daerah baru saja dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja). Undang-Undang Cipta Kerja telah mengubah beberapa ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah), di antaranya Pasal 16 yang berbunyi:

- (1) *Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:*
 - a. *menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan*
 - b. *melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.*
- (2) *Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (good practices).*
- (3) *Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berbentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai aturan pelaksanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.*

- (4) Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan peraturan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada kepala daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.*
- (5) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibantu oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.*
- (6) Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.*
- (7) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.*

Sebelumnya, dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah ketentuan mengenai Norma, Standar, Kriteria dan Prosedur (NSKP) merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren, berdasarkan hal tersebut NSKP ditempatkan sebagai sebuah dasar bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren di mana tidak ada sifat memaksa di dalamnya, namun pasal tersebut diubah dalam Undang-Undang Cipta Kerja sebagai mana yang terdapat pada Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan NSKP merupakan aturan pelaksana pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren. Apabila ditafsirkan secara gramatikal maka NSKP berdasarkan pengaturan norma terbaru dianggap sebagai standar baku di mana yang sebelumnya hanya berupa dasar atau arahan kini berubah menjadi suatu ketentuan pokok yang telah ditetapkan sehingga setiap pelaksanaan kewenangan konkuren harus sesuai dengan NSKP yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat. Hal tersebut membuat sifat sentralistik kembali mewarnai semangat otonomi di mana pemerintah daerah tidak lagi dapat ikut serta secara penuh dalam pembangunan daerahnya. Urusan pemerintahan konkuren didefinisikan sebagai suatu kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang diperoleh dari pembagian kewenangan pemerintah pusat yang merupakan bentuk pelaksanaan otonomi daerah yang meliputi urusan pemerintahan wajib dan pilihan.

Pembaharuan hukum tersebut telah menimbulkan paradigma baru, di mana mengarahkan otonomi daerah kembali kepada kebijakan lama yaitu konsep sentralisasi. Contoh konkret yang dapat ditemukan yaitu mengenai perizinan. Beberapa bab khusus membahas mengenai perizinan di mana kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan izin dicabut dan dikembalikan kepada pemerintah pusat. Bidang industri merupakan salah satu kewenangan konkuren. Kewenangan pemerintah daerah dalam

perizinan khususnya perizinan di bidang industri telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Dengan diberikannya kewenangan tersebut pemerintah daerah dapat menerbitkan Izin Usaha Industri (IUI). Namun dalam Undang-Undang Cipta Kerja kewenangan pemerintah daerah dalam bidang perizinan industri mengalami perubahan sehingga terhadap perubahan tersebut memiliki konsekuensi. Perubahan tersebut akan berakibat pada hilangnya kewenangan pemerintah daerah dalam perizinan di bidang industri dan beralih kepada konsep sentralisasi yang tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Arah politik hukum pembinaan hukum daerah juga dapat dilihat dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Cipta Kerja yaitu pada Pasal 250 yang berbunyi: *“Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.”* Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum daerah harus tetap menerapkan tahapan-tahapan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang belum lama ini diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, agar peraturan perundang-undangan di daerah tetap memiliki keharmonisan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau di tingkat pusat. Keharmonisan yang dimaksud yaitu tidak saling bertentangan atau adanya potensi tumpang tindih dalam pengaturannya baik secara vertikal (dengan tingkat pusat) maupun horizontal (sesama tingkat daerah).

Dalam memahami politik hukum pemerintahan daerah setidaknya terdapat 4 asas umum yang dapat menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diuraikan dibawah ini.

C.1. Sentralisasi

Sentralisasi mengandung pengertian bahwa penyelenggaraan pemerintah sepenuhnya diatur oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah menjalankan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat. Definisi ini dapat dimaknakan secara *a contrario* dengan definisi desentralisasi sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

C.2. Desentralisasi

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat (Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Dalam Undang-Undang ini terdapat pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berdasarkan asas desentralisasi. Desentralisasi pada dasarnya merupakan suatu penyerahan wewenang kepada daerah otonom untuk dapat menjalankan urusan-urusan pemerintahan dan tanggung jawab yang merupakan bagian dari paket kewenangan. Oleh karenanya pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk dapat membuat kebijakan, perencanaan, pelaksanaan terhadap perencanaan serta biaya-biaya yang terdapat di dalamnya. Penerapan desentralisasi memiliki beberapa asas yang terdiri menjadi tiga bentuk yaitu:⁵⁹

- a) Desentralisasi teritorial, yaitu penyerahan kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), berupa organ yang mengurus dan mengatur kepentingan khalayak umum di suatu lingkup tertentu. Penyerahan kewenangan tersebut mengakibatkan badan umum atau organ menerima otonomi;
- b) Desentralisasi fungsional yaitu penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau organisasi yang terpisah secara fungsional; dan
- c) Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtleyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas

⁵⁹Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum 9 No. 4 (2015):587.

pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

C.3. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Definisi dekonsentrasi dan tugas pembantuan diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Ketentuan terkait definisi dekonsentrasi dan tugas pembantuan juga masih diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Pemerintahan Daerah). Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi (Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- a. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;

- e. tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁰

Untuk mendukung pelaksanaan dekonsentrasi, dibutuhkan dana dekonsentrasi. Sumbernya berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur dan mencakup semua penerimaan maupun pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi.

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan atau *medebewind* adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa. Dalam jurnal bertajuk *Urgensi Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia* (2004), Anajeng Esri Adhi Maharani mengutip pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa urusan rumah tangga yang dibantu dalam tugas pembantuan hanya mencakup tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan, sedangkan substansinya tetap berada pada satuan pemerintahan yang dibantu.

⁶⁰ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota. Bentuk penyelenggaraan *medebewind* memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Terlepas dari dinamika pengaturan politik hukum pemerintahan daerah sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat konsep pemikiran yang tetap akan selalu menjadi jangkar saat membicarakan pemerintahan daerah yakni asas sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya masing-masing. Prinsip-prinsip ini akan tetap menjadi kerangka dalam melakukan pembinaan hukum di daerah.

BAB III

KONDISI PEMBINAAN HUKUM DI DAERAH SAAT INI

A. Kondisi Pembinaan Substansi Hukum di Daerah

Substansi hukum merupakan komponen pertama dari sistem hukum sekaligus yang paling banyak mendapat perhatian dalam pembangunan hukum nasional. Substansi hukum meliputi peraturan-peraturan yang sedang ada dan berlaku, baik bersifat formal maupun informal.⁶¹ Pembahasan dalam bab ini memotret substansi hukum dalam konteks Indonesia yakni meliputi hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, baik yang berbentuk hukum kebiasaan, hukum adat, maupun hukum agama. Dalam hal pembinaan hukum di daerah, maka pembahasan mengenai hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan akan difokuskan pada produk hukum daerah.

Pada tingkat daerah, produk hukum daerah dalam bentuk hukum tertulis meliputi pertama-tama peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Peraturan Daerah (Pasal 7 ayat (1) UU PPP), serta Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota, Peraturan Bupati sepanjang dibentuk sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat (2) UU PPP). Pasal 14 UU PPP kemudian menetapkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Direktorat Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (Direktorat Produk Hukum Daerah) melakukan pembinaan terhadap pembentukan produk hukum daerah dalam bentuk fasilitasi terhadap produk hukum daerah berbentuk *regeling*, dengan tujuan untuk memastikan bahwa pembentukan produk hukum daerah tersebut telah sesuai dengan asas pembentukan, asas materi muatan, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁶¹ Lawrence M. Friedman, *Coming of Age: Law and Society Enters an Exclusive Club*, *The Annual Review of Law and Society Science* Vol 1 (2005):12.

Tahun 2021 Direktorat Produk Hukum Daerah telah melakukan fasilitasi terhadap produk hukum daerah melalui aplikasi e-Perda sejumlah 1.124 Rancangan Produk Hukum Daerah dengan rincian sebagai berikut:

- a. Fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah sejumlah 154 rancangan;
- b. Fasilitasi Rancangan Peraturan Gubernur sejumlah 957 rancangan; dan
- c. Fasilitasi Rancangan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi sejumlah 13 rancangan.

Pada tahun 2021 Direktorat Produk Hukum Daerah telah melakukan inventarisasi terhadap Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dan Pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Propemperkada) tingkat provinsi, hal tersebut dilakukan untuk memastikan Pemerintah Daerah telah menyusun Perencanaan tersebut dengan menggunakan metode Analisis Kebutuhan Perda (AKP) sesuai dengan skala prioritas dan sebagai dasar evaluasi pelaksanaan propemperda sebagai proyeksi pembentukan perda tahun 2022. Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/6458/OTDA tanggal 26 November 2019 Hal Petunjuk Teknis Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah, hasil analisis terhadap inventarisasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Rata-rata pelaksanaan Propemperda tingkat Provinsi seluruh Indonesia pada tahun 2021 sejumlah 32% (tiga puluh dua persen).
- b. Rata-rata pelaksanaan Propemperkada tingkat Provinsi seluruh Indonesia pada tahun 2021 sejumlah 57,25% (lima puluh tujuh koma dua puluh lima persen).

Angka di atas menunjukkan bahwa rata-rata pelaksanaan Program Perencanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah di tingkat Provinsi masih rendah dan memerlukan perbaikan melalui peran DPRD maupun Biro Hukum Provinsi.

Pada tahun 2021, Direktorat Produk Hukum Daerah telah melakukan inventarisasi jumlah Perda dan Perkada yang difasilitasi pada periode tahun 2015 s/d 2021 atau pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hasilnya ditemukan kecenderungan peningkatan banyaknya jumlah Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur dari tahun 2015-2020. Dengan demikian hal ini menunjukkan terjadinya *Overmatig Regulation* (Obesitas Regulasi).

Berdasarkan hal tersebut, salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah adalah mengusahakan prioritas kerja berupa penyederhanaan regulasi. Selanjutnya berdasarkan data Direktorat Produk Hukum Daerah per 31 Desember 2021, bahwa terdapat penurunan

jumlah produk hukum daerah yang bersifat *regeling* sesuai dengan semangat visi dan misi Presiden pada Tahun 2019-2024 salah satunya adalah “simplifikasi regulasi”. Hasil identifikasi Perda dan Perkada yang terdampak dari penetapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan total sejumlah 17.222 Perda dan Perkada Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang terdiri dari 1.730 Perda dan Perkada Provinsi serta 15.492 Perda dan Perkada Kabupaten/Kota dengan rincian sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Provinsi sejumlah 860 Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Gubernur sejumlah 870 Peraturan Gubernur;
- c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sejumlah 9.532 Peraturan Daerah; dan;
- d. Peraturan Bupati/Wali Kota sejumlah 5.960 Peraturan Bupati/Wali Kota.

Prinsip ideal dalam menata peraturan perundang-undangan di tingkat daerah adalah mengusahakan terjadinya integrasi sistem hukum nasional dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Ini berarti hukum pada tingkat pusat dan daerah tidak bertentangan satu sama lain, bersifat sinkron dan harmonis dan saling mengisi. Untuk mencapai tujuan ini dan mendorong agar produk-produk hukum daerah dapat berfungsi secara efektif, perlu dipikirkan agar kewenangan dari sisi penyusunan peraturan perundang-undangan hanya ada pada Pemerintah Pusat (dari aspek *regulatory design*) sementara peraturan pada tingkat daerah, peraturan memiliki sifat yang lebih implementatif (*regulatory delivery*) sesuai dengan konteks atau lokalitas daerah tersebut. Dengan demikian, penataan ini dilakukan tanpa mengabaikan otonomi daerah atau minimal redefinisi dari otonomi daerah. Pendekatan ini mampu mengurangi jumlah regulasi yang terlalu banyak serta mencegah tumpang tindih aturan yang dapat menciptakan ketidakpastian hukum.⁶²

Namun demikian, dari hasil-hasil penelitian yang juga telah diuraikan pada bagian-bagian sebelumnya, nampak bahwa kondisi peraturan daerah masih memiliki banyak persoalan. Kualitas peraturan daerah dalam berbagai kesempatan dikritik karena substansinya dianggap menghambat kemudahan berusaha, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, diskriminatif dan dari segi teknik penulisannya terkadang juga tidak mencerminkan kualitas yang baik di mana terjadi praktek salin-tempel (*copy-paste*) dalam pembentukan peraturan daerah.

⁶² Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, Op.cit.*, Hlm.138.

Dalam berbagai pertemuan dengan para pemangku kepentingan di Kendari dan Kalimantan Timur,⁶³ terdapat beberapa persoalan yang dapat diidentifikasi terkait dengan substansi hukum di daerah sebagai berikut:

a. Persoalan Pada Tahap Perencanaan Kebutuhan Peraturan Daerah

Tahap perencanaan yang baik sangat diperlukan agar dapat menghasilkan kualitas peraturan daerah yang baik pula. Sayangnya, masih terdapat banyak aspek perencanaan penyusunan produk hukum daerah yang perlu diperbaiki. *Pertama*, banyak pembentukan produk hukum daerah, khususnya peraturan walikota dan peraturan bupati, yang tidak didahului dengan kajian mendalam. Pada penyusunan peraturan daerah juga masih sangat jarang dilakukan kajian terkait dampak regulasi.

Kedua, pemahaman terkait analisis kebutuhan peraturan perundang-undangan masih perlu ditingkatkan. Pola pikir reformasi regulasi atau penyederhanaan regulasi perlu terus disosialisasikan ke daerah yakni tidak semua persoalan harus/dapat diselesaikan melalui intervensi regulasi, dalam hal ini peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Peraturan perundang-undangan hendaknya menjadi pilihan terakhir ketika betul-betul tidak terdapat solusi lain untuk menyelesaikan permasalahan.

Ketiga, belum terjadi sinkronisasi antara propemperda dengan prioritas pembangunan dalam perencanaan pembangunan daerah. Padahal, pembangunan hukum merupakan subsistem dari pembangunan daerah sehingga semestinya keduanya berjalan searah dan beriringan.

Keempat, monitoring terhadap perencanaan peraturan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah belum dilakukan.⁶⁴ Padahal ketentuan ini merupakan salah satu instrumen yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong kinerja pembentukan produk hukum di daerah.

b. Persoalan Pada Tahap Penyusunan Naskah Akademik

⁶³Badan Pembinaan Hukum Nasional, Forum Fasilitasi Prolegda Kanwil dengan Balegda DPR Provinsi dan DPR Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur, Tahun 2021.

⁶⁴ Bunyi lengkap Pasal 15 ayat (5) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018: "Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam prakteknya, terdapat kendala-kendala dalam penyusunan Naskah Akademik, salah satunya adalah terjadinya bias dalam politik penganggaran dan pelibatan pihak ketiga. Pasal 67 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 mengatur bahwa:

“Pemrakarsa dalam melakukan Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.”

Dalam ketentuan ini, pihak ketiga hanya dapat diikutsertakan, karena sejatinya yang berkewajiban menyusun Rancangan Perda dan Penjelasan atau keterangan atau Naskah Akademik adalah Pemrakarsa. Meski demikian, terdapat Peraturan Daerah yang mengatur perihal ini dengan berbeda. Sebagai contoh dapat dilihat Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (2) Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah misalnya yang mengatur:

“Dalam melakukan kajian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 ayat (2), Balegda dapat menyerahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.”

Dalam ketentuan tersebut, Pemrakarsa “dapat menyerahkan” penyusunan Naskah Akademik kepada pihak perguruan tinggi atau pihak ketiga sepenuhnya. Ketentuan ini tentu dapat membawa implikasi yang berbeda dari yang diharapkan oleh ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Praktik-praktik seperti ini juga dapat dijumpai pada daerah-daerah lain. Tentunya menjadi catatan penting karena secara substansi terdapat disharmoni pengaturan peraturan daerah dengan peraturan presiden, yang tentunya dapat menunjukkan ketidakselarasan kebijakan presiden dengan wakil pemerintah pusat di daerah. Namun demikian sudah saatnya praktek seperti ini di daerah dievaluasi apakah penyerahan penyusunan Naskah Akademik kepada pihak ketiga lebih efektif, efisien, sesuai dengan tujuan/sasaran yang diharapkan dalam pembentukan sebuah Perda.

c. Persoalan Pada Tahap Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah

Harmonisasi Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 58, Pasal 63 dan Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU PPP dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Kemenkumham cq. Kanwil).

Semangat yang hendak diusung dalam ketentuan ini adalah untuk mendorong produk hukum daerah yang berkualitas, harmonis, dan sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi melalui mekanisme harmonisasi. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM (Kanwil Kumham) memiliki peran yang besar untuk mewujudkan hal ini melalui pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan yang terdapat pada setiap Kanwil Kumham. Di satu sisi, ketentuan harmonisasi terhadap produk hukum daerah oleh Kanwil Kemenkumham ini sangat baik untuk mengontrol dan mendorong peningkatan kualitas, namun di sisi lain ternyata pelaksanaan fungsi ini mengalami tantangan pada aspek sumber daya manusia baik dari segi kuantitas maupun kapabilitas.

Berdasarkan informasi dari Kanwil Kemenkumham selama ini jumlah rancangan produk hukum daerah yang perlu diharmonisasikan sangat banyak. Sebagai contoh, pada tahun 2021 Provinsi Kalimantan Timur mengeluarkan sekitar 600 Produk Hukum yang meliputi Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota dari 2 Provinsi dan 15 Kabupaten/Kota. Sementara ini jumlah Perancang Peraturan Perundang-Undangan yang terdapat pada Kanwil Kemenkumham Kalimantan Timur hanya berjumlah 11 orang. Jumlah ini tentu sangat tidak memadai untuk beban kerja yang dihadapi.

Hal lain yang perlu disoroti adalah kepatuhan terhadap kewajiban harmonisasi yang beragam di antara Pemda. Ada Pemda yang semua rancangan Perda dan Rancangan Perkada-nya diharmonisasikan terlebih dahulu di Kanwil Kemenkumham, namun ada juga Pemda yang tidak mengindahkan prosedur harmonisasi. Kewajiban melakukan harmonisasi berarti peningkatan tugas yang dipangku oleh Kantor Wilayah. Ini perlu disikapi dengan keseriusan terkait pemetaan kebutuhan jabatan fungsional Perancang pada masing-masing Kanwil Kemenkumham sesuai dengan beban kerja

yang dihadapi agar mekanisme harmonisasi betul-betul dapat menghasilkan manfaat bagi peningkatan kualitas produk hukum daerah.

d. Persoalan Mengenai Evaluasi terhadap Rancangan Perda

Pasal 245 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah oleh Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menjelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud dengan evaluasi Raperda adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Pengertian diksi “evaluasi” dalam peraturan perundang-undangan ini dapat menimbulkan kebingungan ketika disandingkan dengan evaluasi peraturan perundang-undangan secara umum yang saat ini juga dilakukan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme pemantauan dan peninjauan. Kata “evaluasi” dalam bidang perundang-undangan memiliki makna yang sama dengan kata *‘review’* atau peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku (hukum positif). Sementara “evaluasi” yang dilakukan Kemendagri terhadap produk hukum daerah sebetulnya lebih dekat dengan kata *“preview”* atau peninjauan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan (sebelum menjadi hukum positif). Ini dapat menimbulkan multitafsir dalam praktik peraturan perundang-undangan karena terdapat dua mekanisme yang berbeda menggunakan istilah yang sama. Beberapa pilihan kata yang dapat digunakan adalah “peninjauan pendahuluan” atau “pratinjau” terhadap Rancangan Perda untuk menggambarkan mekanisme *“executive preview”* ini. Untuk mengubah ini berarti diperlukan juga perubahan Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut, dari beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peraturan daerah hanya memberikan pengaturan yang menguatkan proses pembentukan produk hukum daerah, baik itu melalui evaluasi maupun harmonisasi

terhadap rancangan peraturan daerah. Namun dari peraturan-peraturan tersebut belum ditemukan pengaturan yang mengatur mengenai mekanisme penilaian atau review terhadap pelaksanaan produk hukum daerah yang berlaku (*existing*). Dengan dinamika masyarakat daerah yang berkembang pesat sudah sepatutnya pelaksanaan suatu produk hukum daerah dilihat dan dinilai apakah hasil yang direncanakan sudah tercapai, bagaimana dampak yang ditimbulkan, serta bagaimana manfaatnya bagi masyarakat daerah tersebut. Hal ini penting untuk memastikan keberlanjutan pembentukan produk hukum daerah dari perencanaan hingga ketercapaian hasilnya.

e. Permasalahan Pengaturan Lebih Lanjut Melalui Peraturan Daerah yang Disebabkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi

Pada Perda-Perda yang dibentuk untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijumpai persoalan disharmoni dan efektivitas pelaksanaan. Permasalahan-permasalahan ini terkadang timbul disebabkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut yang dapat dilihat pada beberapa contoh di bawah ini:⁶⁵

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengandung potensi disharmoni.

Sebagai peraturan pelaksana, Perda harus merujuk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Permasalahan terjadi ketika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Peraturan Menteri mengandung potensi disharmoni dengan peraturan lainnya. Hal ini akan mengakibatkan daerah mengalami kebingungan saat membentuk peraturan pelaksana. Sebagai contoh pada persoalan kemiskinan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yang di dalamnya juga mengatur penanganan fakir miskin dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Dalam kedua Undang-Undang tersebut terdapat pengaturan hal sama yaitu persoalan kemiskinan. Kedua Undang-Undang tersebut juga memberi

⁶⁵ Boby Musliadi, *Catatan Diskusi Mengenai Analisis dan Evaluasi Hukum* (Paparan disampaikan pada Rapat Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum di Daerah, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Barat, Padang, 19 September 2022).

tanggungjawab yang besar kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk peraturan daerah sesuai kewenangannya yang besar kemungkinan materi muatannya akan saling tumpang tindih atau disharmoni.

2. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sudah mengatur secara rinci namun masih mendelegasikan pengaturan kepada peraturan daerah.

Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang telah mengatur secara rinci tentang pengelolaan barang milik daerah, akan tetapi dalam Pasal 511 nya masih didelegasikan kepada peraturan daerah sehingga materi muatan peraturan daerahnya merupakan salinan dari peraturan menterinya.

Hal yang sama juga dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang juga mendelegasikan kepada peraturan daerah (Pasal 3). Padahal sebagai sebuah pedoman, Permendagri ini dalam lampirannya telah mengatur secara rinci hal pengelolaan keuangan daerah. Lebih jauh lagi, dalam Lampirannya Permendagri ini juga mendelegasikan pengaturan mengenai tambahan penghasilan kepada peraturan kepala daerah (halaman 39 lampiran). Hal ini dapat menimbulkan inefektivitas karena Peraturan Daerah dibentuk tanpa ada “nilai tambah” yang diberikan bagi masyarakat serta bertentangan dengan kebijakan simplifikasi regulasi yang disampaikan oleh Presiden.

3. Produk Hukum Daerah Menjadi Salah Satu Indikator Penilaian Standardisasi Tertentu

Terdapat beberapa program di kementerian yang menjadikan produk hukum daerah (peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) sebagai salah satu indikator penilaian untuk pemenuhan standardisasi tertentu. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota layak Anak dalam lampirannya menyatakan:

“Penetapan peringkat KLA dilakukan melalui penilaian pencapaian indikator KLA di kabupaten/kota. Adapun peringkat KLA terdiri atas: (1) Pratama, (2) Madya, (3) Nindya, (4) Utama, dan (5) KLA. Dalam penetapan peringkat KLA, akan diberikan penghargaan kepada pemerintah daerah yang mencapai salah satu peringkat KLA.”

Dalam penilaian pencapaian indikator KLA tersebut salah satunya adalah adanya Peraturan Daerah tentang Kabupaten/Kota Layak Anak. Dengan demikian maka pemerintah daerah kabupaten/kota harus membuat peraturan daerah tersebut demi memenuhi persyaratan indikator KLA tersebut.

Praktik seperti ini menambah beban daerah untuk membentuk Perda tanpa melihat apakah daerah sebetulnya memerlukan peraturan tersebut atau tidak. Perlu terus diingat bahwa tidak segala hal harus diatur dalam peraturan perundang-undangan karena terdapat berbagai alternatif pengaturan di luar regulasi. Alternatif-alternatif ini menjadi tertutup ketika daerah dipaksa untuk harus membentuk Peraturan Daerah demi pencapaian indikator program tertentu terlepas dari efektif atau tidaknya peraturan tersebut.

4. Perubahan Peraturan Perundang-undangan pusat yang berdampak pada hukum adat/kebiasaan atau kearifan lokal daerah tersebut.

Permasalahan lain yang muncul akibat adanya perubahan kebijakan pemerintah pusat yang berdampak sangat besar pada daerah terutama berkaitan dengan adat istiadat atau kearifan lokal pada suatu daerah. Salah satu contoh adalah ketika pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan seluruh sistem pemerintahan desa di seluruh Indonesia menjadi desa telah berdampak pada sistem pemerintahan desa adat. Desa adat yang telah ada dan hidup jauh sebelum NKRI didirikan dengan nama yang berbeda-beda seperti *nagari*, *gampong*, *marga*, *tiuh*, *negeri*, *banua*, *pakraman*, dan lain-lain menjadi kehilangan eksistensinya.⁶⁶

Sebenarnya dengan diundangkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang terpisah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) menunjukkan politik hukum yang memperhatikan kembali eksistensi desa, khususnya desa adat. Namun demikian ketentuan Pasal 6 UU Nomor 6 Tahun 2014 dimana dalam satu wilayah hanya terdapat desa atau desa adat untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, dan duplikasi kelembagaan⁶⁷ nyatanya menimbulkan masalah setidaknya di wilayah Bali, dimana selama ini Desa

⁶⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis*, *Op.cit.*, Hlm.301.

⁶⁷ Lihat Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Adat dan Desa Dinas dalam satu wilayah telah berlangsung dari sejak sebelum kemerdekaan Indonesia. Ketentuan pasal ini dikuatirkan dapat mengurangi pengakuan terhadap Hak Asal Usul dan Hak Tradisional dari Masyarakat Hukum Adat khususnya yang berlaku di wilayah Bali karena harus memilih sebagai desa adat atau desa dinas.⁶⁸

Masalah lain berkaitan dengan pengaturan mengenai desa adat ini juga muncul di daerah Maluku. Ketika ketentuan UU Pusat memungkinkan tiap-tiap daerah dapat melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat untuk ditetapkan menjadi desa adat. Ketentuan ini disambut sangat baik oleh masyarakat adat di daerah Maluku serta Pemerintah Daerah Maluku yang kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintah Provinsi Maluku. Desa-desa yang masih menjunjung tinggi adat istiadat dan kearifan lokalnya berbondong-bondong untuk kembali menegaskan kedudukannya sebagai desa adat. Namun ternyata pengaturan ini dalam pelaksanaannya meninggalkan permasalahan terkait dengan penentuan *matarumah parentah* atau hak sebagai kepala pemerintahan negeri. Permasalahan ini terjadi hampir di seluruh wilayah adat di Maluku yang jika tidak segera diselesaikan dapat menimbulkan konflik berkepanjangan di kalangan masyarakat adat.⁶⁹

Oleh karena itu sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya menjadi keharusan bagi Pemerintah Pusat ketika akan membuat kebijakan nasional harus tetap memperhatikan keragaman nilai-nilai dan kearifan lokal yang ada di Indonesia agar dapat dilaksanakan dengan baik dan efektif sampai pada tingkat daerah.

f. Tereduksinya Ruang Inovasi Pengaturan oleh Daerah Terhadap Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang Diperintahkan PUU yang Lebih Tinggi

⁶⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis*, *Op.cit.*, hlm.311

⁶⁹ Sebagaimana disampaikan oleh Kanwil Kemenkumham Maluku dalam Bimbingan Teknis Persiapan Analisis dan Evaluasi Hukum Produk Hukum Daerah Tahun 2022 yang diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Maluku pada Rabu, 10 Agustus 2022.

Salah satu fenomena yang ditemukan saat ini adalah semakin banyaknya undang-undang sektoral yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu kepada Peraturan Daerah. Dalam pembinaan pembentukan Peraturan Daerah, Kementerian Dalam Negeri seringkali menempatkan penyusunan Perda/Perkada yang merupakan delegasian peraturan yang lebih tinggi ini sebagai prioritas.⁷⁰ Praktik ini berpotensi memperkecil peluang daerah untuk berinovasi yakni dengan menyusun Perda/Perkada yang berkaitan dengan keragaman daerah tersebut.

Praktik pendelegasian penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada daerah juga pada umumnya menuntut keseragaman pengaturan. Hal ini pada tataran implementasi menyebabkan daerah saling meng-*copy-paste* substansi Perda sehingga justru harapan otonomi daerah seluas-luasnya yang hendak mewadahi keberagaman dan ciri khas daerah dalam instrumen Perda atau Perkada menjadi tidak tercapai.⁷¹

B. Kondisi Pembinaan Kelembagaan Hukum di Daerah

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa struktur hukum meliputi institusi/Lembaga hukum, bentuk dari Lembaga hukum tersebut, dan proses atau kewenangan yang diemban oleh Lembaga tersebut.⁷² Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa bagian dari sistem hukum adalah lembaga dan proses untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan. Bagian ini hendak berfokus pada aspek kelembagaan hukum yang meliputi Lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan pembinaan hukum di daerah serta pelaksanaan kewenangan tersebut, dan sumber daya manusia yang merupakan bagian penting dari setiap Lembaga dimaksud dalam melaksanakan kewenangan dan proses-proses pembinaan yang telah ditetapkan.

B.1. Lembaga, Kewenangan, dan Interaksi Antarlembaga

B.1.1 Kementerian Dalam Negeri

Berdasarkan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 *jo* Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan

⁷⁰ Susi Dwi Harijanti, *Op.cit.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Lawrence Friedman, *Legal Culture and Social Development*, Law & Society Review Volume 4 No.1 (1969).

Daerah provinsi yang secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan, berdasarkan Pasal 374 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Kementerian Dalam Negeri melakukan pembinaan yang bersifat umum salah satunya meliputi kebijakan daerah, sedangkan Kementerian Teknis dan Kepala Lembaga pemerintah non kementerian melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah provinsi.

Oleh karena dasar hukum tersebut, terkait strategi pembinaan dan pengawasan kebijakan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 88 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Produk Hukum Daerah, Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Produk Hukum Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah melakukan metode **fasilitasi Ranperda/Ranperkada/RanperDPRD** yakni kebijakan daerah bersifat pengaturan (*regeling*), yaitu dengan cara meninjau kembali dan memberikan rekomendasi terhadap:

- a. kesesuaian terhadap Materi Muatan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. pembagian urusan dan kewenangan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; dan
- c. *legal drafting*.

Metode fasilitasi sebagaimana dimaksud pada angka 4 yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri sejalan dengan ketentuan Pasal 176 angka 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan **kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri** dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, ditemukan beberapa isu yang terjadi dalam rangka pembinaan dan pengawasan produk hukum di daerah yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri, antara lain:

- a. Berkenaan dengan data sejumlah 3.143 Perda yang telah diidentifikasi oleh Kemendagri bermasalah dan dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, sejalan dengan urgensi kenaikan peringkat kemudahan berbisnis di Indonesia yang ditunjukkan melalui Indeks *Ease of Doing Business* oleh *World Bank* pada Tahun 2016 - 2018 meningkat pesat dari peringkat 106 menjadi peringkat 72 sehingga rezim pengaturan pada masa itu mengisyaratkan bahwa pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.
- b. Berkenaan dengan banyaknya jumlah Perda/Perkada yang diundangkan oleh Pemerintahan Daerah hingga cenderung mengindikasikan munculnya *Overmatig Regulation* (Obesitas Regulasi), bisa jadi diakibatkan oleh banyaknya norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan pembentukan Perda/Perkada (baik bersifat delegatif maupun atributif). Hal tersebut sejalan dengan data yang sempat disampaikan oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM bahwa dari rata-rata 1500-2000 peraturan perundang-undangan pada level pemerintah pusat yang ditetapkan selama satu tahun, 70% merupakan Peraturan Menteri, sehingga disarankan agar ditinjau kembali baik secara metode perencanaan, periode waktu pengimplementasian, serta relevansinya terhadap peraturan perundang-undangan di pusat yang menjadi acuan dalam pembentukan Perda dimaksud.
- c. Strategi untuk menata ulang berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan Perda yang tersebar di banyak peraturan perundang-undangan perlu juga didukung dengan upaya meninjau kembali mengenai pembagian urusan dan kewenangan Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah, yang justru dalam materi muatan Peraturan Menteri sering diabaikan, sehingga menyebabkan masih terdapat beberapa penyelenggara Pemerintah Daerah yang mengatur hal-hal yang bukan menjadi kewenangannya.

Oleh karena itu dalam rangka menjamin kualitas pembinaan dan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam hal kebijakan daerah, perlu kembali ditinjau apa-apa saja yang menjadi tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing Kementerian dan Lembaga, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri yang memiliki kewenangan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kebijakan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 114 Tahun 2021 tentang Kementerian Dalam Negeri.

Pembinaan dan pengawasan teknis yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Teknis, khususnya instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk dapat menjamin kualitas *legal drafting*, harmonisasi rancangan, dan kesiapan Sumber Daya Manusia terutama Pejabat Fungsional Perancang Perundang-undangan di Daerah, dengan menyusun berbagai strategi pembinaan teknis seperti pendidikan dan pelatihan sesuai dengan urusan dan kewenangannya.

B.1.2. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM terhadap Pembinaan Hukum di Daerah dilakukan oleh beberapa unit. Pertama-tama pembinaan terhadap substansi hukum, khususnya yang terkait Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM (Kanwil Kemenkumham). Pembinaan substansi peraturan daerah dilakukan pada tahap penyusunan rancangan peraturan daerah dan tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan Peraturan Perundang-Undangan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan Kanwil Kemenkumham.⁷³

⁷³ Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 176 angka 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam penyusunan Perda dan Perkada Pemerintah Daerah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan melibatkan ahli dan/atau Kanwil Kemenkumham.

Pada dasarnya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep suatu rancangan peraturan dimaksudkan untuk menyelaraskan rancangan tersebut dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, maupun dengan peraturan perundang-undangan lain.⁷⁴ Beberapa hal yang diselaraskan dalam tahap ini antara lain terkait materi muatan dan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut untuk melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan telah diatur khusus dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Permenkumham ini lebih lanjut mengatur bahwa pengharmonisasian konsepsi yang dilakukan untuk menyelaraskan rancangan Perda dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lain; dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undang, serta untuk menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur. Pengharmonisasian konsepsi terhadap rancangan Perda juga dilakukan dengan menyelaraskan secara materi muatannya dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal dan horizontal begitu pula dengan teknik penyusunan rancangan Perda juga dilakukan penyelarasan.

Pengaturan lebih jauh terkait hal ini kemudian terdapat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15 Tahun 2019). Salah satu poin strategis dalam UU 15 Tahun 2019 adalah memuat pasal-pasal yang mengatur mengenai kementerian/lembaga khusus yang memiliki kewenangan mengurus proses legislasi, baik di tahap perencanaan, harmonisasi, pembahasan, pengundangan, maupun penerjemahan peraturan perundang-undangan.⁷⁵

Namun demikian UU 15 Tahun 2019 belum mengatur lebih lanjut mengenai bentuk dan kedudukan dari kementerian/lembaga khusus ini, walaupun di Pasal 99 disebutkan selama kementerian/lembaga khusus ini belum terbentuk, maka tugas dan

⁷⁴ Pengaturan pelaksanaan ketentuan UU PPP mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksana UU PPP.

⁷⁵ Lihat Pasal 21, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 54, Pasal 58 UU 15 Tahun 2019.

fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh Menkumham. Sehingga berdasarkan Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 99A UU 15 Tahun 2019 tersebut maka kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sebelum terbentuknya kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Menindaklanjuti hal tersebut Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan Surat Edaran Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, dimana Surat Edaran tersebut ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM agar melaksanakan salah satu proses dalam tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang harus dipenuhi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan sebagai dasar bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam melaksanakan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Provinsi, Kabupaten/Kota. Dengan berlakunya UU 15 Tahun 2019 terhadap Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang menjadi inisiatif pemerintah daerah dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang sebelumnya dilakukan oleh Biro Hukum Provinsi atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota.

Dalam Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM masih terdapat beberapa hambatan antara lain:

- a. Belum terjalinnya koordinasi antara Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah karena masih adanya egoisme sektoral dari masing-masing instansi dengan pengaturan kewenangan yang dimilikinya.
- b. Surat selesai pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM belum menjadi syarat dokumen administrasi dalam proses fasilitasi maupun evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri maupun Biro Hukum, sehingga hasil harmonisasi sering kali diabaikan.

- c. Hambatan lainnya juga masih belum adanya standar baku jangka waktu proses pengharmonisasian dan juga belum adanya payung hukum berbentuk pengaturan mengenai Tata cara pengharmonisasian, dimana selama ini hanya mengacu pada Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pematapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

Selain pembinaan terhadap substansi hukum, Kementerian Hukum dan HAM juga melakukan pembinaan terhadap aspek budaya hukum dan sarana prasarana hukum di daerah melalui program-program Badan Pembinaan Hukum Nasional yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang terdapat di setiap provinsi. Pembinaan budaya hukum misalnya dilakukan melalui pembentukan Desa Sadar Hukum yang merupakan program tahunan dan kegiatan-kegiatan penyuluhan hukum yang dilaksanakan oleh para Penyuluh Hukum. Kemudian terdapat juga pembinaan terhadap sarana dan prasarana hukum dalam hal ini Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di daerah dan pembinaan hak asasi manusia yang juga biasanya dilaksanakan dalam program-program Kemenkumham yang bersifat tahunan. Setiap bulan Desember biasanya dilakukan penilaian misalnya terhadap kota-kota yang ramah HAM. Di satu sisi, ini menunjukkan adanya intensi untuk melakukan pembinaan yang menyeluruh terhadap seluruh komponen sistem hukum di daerah. Tetapi di sisi lain, pembinaan yang dilakukan dalam bentuk program-program ini dapat menyita waktu bagi sumber daya manusia di Kanwil Kemenkumham sehingga mengurangi fokus pada proses pembentukan Perda.⁷⁶

B.1.3. Interaksi Antar Lembaga Pembinaan Hukum di Daerah

Kewenangan pembinaan hukum di daerah khususnya pada aspek substansi hukum diampu oleh dua kementerian, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM. Di satu sisi, konstruksi kewenangan ini sama-sama memiliki landasan hukum dan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing kementerian. Namun dalam penerapannya, interaksi di antara dua lembaga ini menimbulkan persoalan. Yang pertama adalah adanya dualisme kewenangan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan Konsepsi Rancangan Peraturan

⁷⁶ Susi Dwi Harijanti, *Op.cit.*

Daerah akibat belum adanya perubahan peraturan pelaksana. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Hal ini menimbulkan kebingungan karena baik Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM melakukan pembinaan terhadap objek yang sama yaitu pembentukan produk hukum daerah.⁷⁷ Persoalan ini dapat diminimalisir apabila kedua kementerian terkait melakukan komunikasi dan koordinasi dalam melakukan pembinaan tersebut. Namun karena masing-masing Kementerian ini memiliki mekanisme pembinaan tersendiri yang dapat berjalan tanpa harus melibatkan satu sama lain, tidak terdapat dorongan bagi keduanya berkomunikasi secara intens dalam menjalankan tugas.

Pada Diskusi Publik yang dilakukan oleh Pokja DPHN di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Kepala Biro Hukum dari kedua provinsi tersebut sama-sama menyampaikan keluhan mengenai lamanya proses harmonisasi, fasilitasi, dan evaluasi terhadap Raperda. Penguatan koordinasi dan keselarasan kebijakan antar kementerian dalam melakukan hal-hal ini, bukan hanya di antara Kementerian Hukum dan HAM, Kemendagri, tetapi juga dengan Kementerian terkait.⁷⁸ Pertimbangan solusi yang dapat dilakukan ke depan adalah dengan menggabungkan proses fasilitasi dan harmonisasi sehingga dapat membuat proses pembentukan Perda menjadi lebih efisien.⁷⁹

Persoalan kedua adalah terbatasnya sumber daya manusia yang melaksanakan proses fasilitasi dan evaluasi di Kemendagri. Proses fasilitasi dan evaluasi dilakukan untuk seluruh provinsi, kota, dan kabupaten, sementara jumlah SDM yang dapat menjalankan tugas ini sangat terbatas. Selain itu, evaluator dan fasilitator di Kemendagri seringkali tidak berlatar belakang ilmu hukum. Hal ini berbeda dengan Kemenkumham yang memiliki Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Analis Hukum yang memiliki

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Iwannudin Iskandar (Kepala Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah), *Refleksi dan Proyeksi Praktek Pembinaan Hukum di Jawa Tengah* (Makalah disampaikan pada Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Tengah”, Semarang, 10 Juni 2022).

⁷⁹ Lilik Pudjiastuti (Kepala Biro Hukum Provinsi Jawa Timur), *Penataan Produk Hukum di Jawa Timur* (Makalah disampaikan pada Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Timur”, Surabaya, 29 Juli 2022).

standar kompetensi yang terjamin. Faktor SDM inilah salah satu faktor yang memperlambat proses fasilitasi dan evaluasi.⁸⁰

B.2. Sumber Daya Manusia

Dalam pembinaan kelembagaan hukum, aspek sumber daya manusia turut berperan dan tentunya mempunyai peran sentral untuk melaksanakan pembinaan hukum dengan efektif dan efisien. Kekuatan sumber daya manusia yang baik dapat mendukung dan memperkuat efektivitas dan efisiensi pembinaan hukum. Pembinaan hukum di daerah sebagaimana di pusat harus melibatkan sumber daya manusia dengan kompetensi dan kualifikasi tertentu. Sumber daya manusia yang dimaksud disini tentunya adalah jabatan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan (PPPK).⁸¹ Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik profesional bebas dari intervensi politik, serta bersih dari KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme). Sesuai dengan perannya, Aparatur Sipil Negara harus memberikan hasil kerja (kinerja) yang baik dalam perannya sebagai perencana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional.

⁸⁰ Susi Dwi Harijanti, *Op.cit.*

⁸¹ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

Berdasarkan UU ASN setidaknya diketahui ada 3 (tiga) jabatan ASN yang terdiri atas Jabatan Administrasi⁸², Jabatan Fungsional⁸³, dan Jabatan Pimpinan Tinggi⁸⁴. Pejabat pemangku ketiga jabatan ASN ini tentunya mempunyai peran sentral dan strategis dalam pelaksanaan pembinaan hukum, baik di pusat maupun di daerah terutama yang bertugas di Kementerian/Lembaga terkait. Pada bagian ini akan menguraikan 3 (tiga) Jabatan Fungsional yang berada di bawah pembinaan Kementerian Hukum dan HAM RI yang mempunyai peran krusial dalam pembinaan hukum di daerah, yakni Perancang peraturan perundang-undangan, Penyuluh Hukum, dan Analis Hukum.

B.2.1. Perancang Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari keseluruhan proses pembentukan hukum yang baru dalam menjalankan tugas kenegaraan dan pelayanan publik kepada masyarakat sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Salah satu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah perancangan peraturan perundang-undangan. Dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan tersebut memerlukan kehadiran perancang peraturan perundang-undangan (Perancang) agar memperoleh produk hukum yang berkualitas, baik di pusat maupun di daerah. Pasal 1 angka 10 Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 65 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, perancang peraturan perundang-undangan adalah pegawai negeri sipil yang telah diangkat dalam jabatan Fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Peran Perancang dikenal melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 98 ayat (1) bahwa “Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan

⁸² Pasal 1 Angka 9 UU ASN menyebutkan bahwa Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

⁸³ Pasal 1 Angka 11 UU ASN menyebutkan bahwa Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

⁸⁴ Pasal 1 Angka 7 UU ASN menyebutkan bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah.

Perancang Peraturan Perundang-undangan”. Kemudian dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, ditentukan pula bahwa Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Lembaga Nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan perancang dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD wajib melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan Perda.

Ketentuan ini mengandung makna bahwa peran Perancang sangat dibutuhkan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk produk hukum di daerah. Sebagai suatu produk hukum, peraturan perundang-undangan pada dasarnya bersifat universal dan mengikat untuk umum. Peranan Perancang merupakan *conditio sine qua non* yang bermakna “kondisi yang sangat diperlukan” atau “*a necessary condition*”. Berarti dalam hal ini, peranan Perancang dalam membentuk produk hukum daerah sangat diperlukan dan berpengaruh besar terhadap kualitas produk hukum yang dihasilkan. Ketidakhadiran seorang Perancang dalam membentuk produk hukum daerah secara lebih jauh akan berakibat pada pembatalan produk hukum daerah karena tidak sesuai dengan proses pembentukannya atau berimplikasi cacat secara formil.

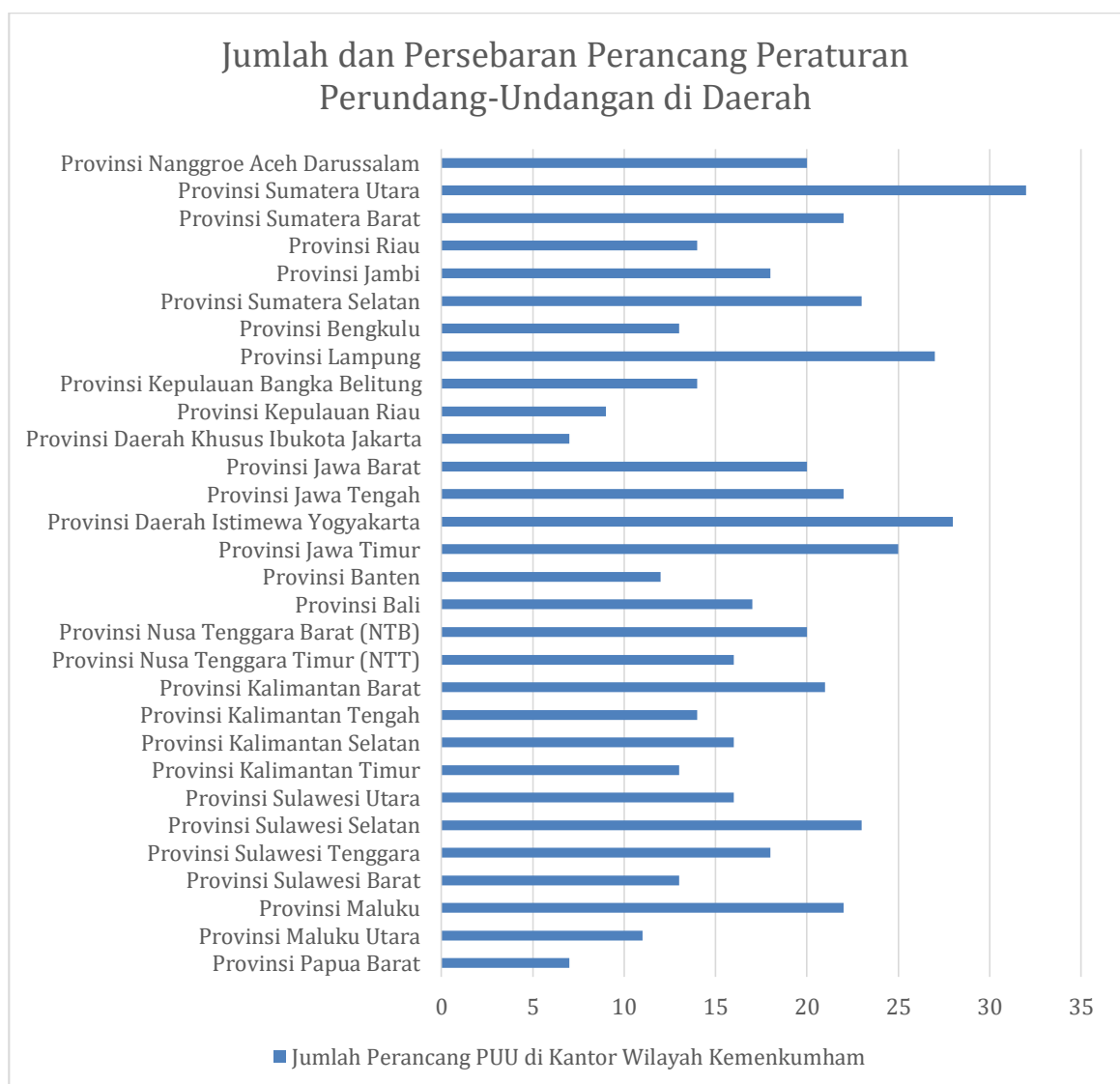
Berdasarkan data bulan April Tahun 2022 yang bersumber dari Sub-Direktorat Sistem Informasi dan Manajemen dan Penilaian Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (selaku unit pembina teknis Jabatan Perancang Peraturan Perundang-undangan) jumlah Perancang yang ada saat ini adalah 1.267 (seribu dua ratus enam puluh tujuh) orang dengan rincian sebaran sebagai berikut:

Instansi	Jumlah
Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan	85
Unit Eselon I Pada Kementerian Hukum dan HAM (selain Ditjen PP)	52

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM	640
Kementerian lainnya	266
Lembaga Pemerintah lainnya	121
Pemerintah Daerah	103
SUB TOTAL	1.267

Tabel 1: Jumlah dan Persebaran Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Kementerian/Lembaga dan di Daerah (Per April 2022).

Dari data tersebut, peta jumlah dan sebaran Perancang di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM (sebagai gambaran sebaran Perancang di daerah) adalah sebagai berikut:



Tabel 2: Jumlah dan Persebaran Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Sumber: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (Per Tahun 2021).

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa masih belum meratanya sebaran Perancang di daerah. Hal ini tentunya memunculkan permasalahan, antara lain: di tingkat daerah Perancang masih belum dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah daerah untuk diikutkan dalam setiap tahapan pembentukan produk hukum di daerah, walaupun ada hanya sebatas penyusunan dan pengharmonisasian Peraturan Daerah saja belum semua tahapan pembentukan mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, dan Pengundangan. Selain itu juga belum terjalinnnya koordinasi antara Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah serta kurangnya sosialisasi mengenai pentingnya keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum di daerah, sehingga belum ada sinergisitas antara kedua instansi tersebut.

Uraian di atas menunjukkan kondisi Perancang Peraturan Perundang-undangan saat ini, yang mempunyai peran melakukan pembinaan substansi hukum termasuk pada lingkup daerah. Peran penting dan krusial Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam UU PPP mengharuskan segera dicarikan solusi terhadap permasalahan-permasalahan sebagaimana diuraikan di atas.

B.2.2. Penyuluh Hukum

Kebijakan jabatan Fungsional Penyuluh Hukum menggarisbawahi pentingnya fungsi hukum bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, maka pemerintah menyelenggarakan pembinaan terhadap semua unsur-unsur sistem hukum.⁸⁵ Sasaran pembinaan hukum selain materi hukum dan lembaga hukum adalah juga pembinaan budaya hukum bagi masyarakat luas. Pembinaan budaya hukum diperlukan sebagai upaya mengefektifkan bekerjanya hukum dalam masyarakat di mana masyarakat mengetahui, memahami dan melaksanakan aturan hukum secara konsisten.

Salah satu cara membangun budaya hukum di masyarakat ialah melalui kegiatan penyuluhan hukum. Penyuluhan Hukum adalah salah satu kegiatan penyebarluasan informasi dan pemahaman terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mewujudkan dan mengembangkan kesadaran hukum masyarakat

⁸⁵ Hasanudin dan Elis Widyarningsih, *Best Practice*, (Depok: BPSDM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020).

sehingga tercipta budaya hukum dalam bentuk tertib dan taat atau patuh terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi tegaknya supremasi hukum. Penyuluhan hukum yang mempunyai tujuan mewujudkan kesadaran hukum masyarakat untuk menjadi lebih baik ditandai dengan setiap anggota masyarakatnya mampu menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan mewujudkan budaya hukum dalam sikap dan perilaku yang sadar, patuh, dan taat terhadap hukum serta menghormati hak asasi manusia.

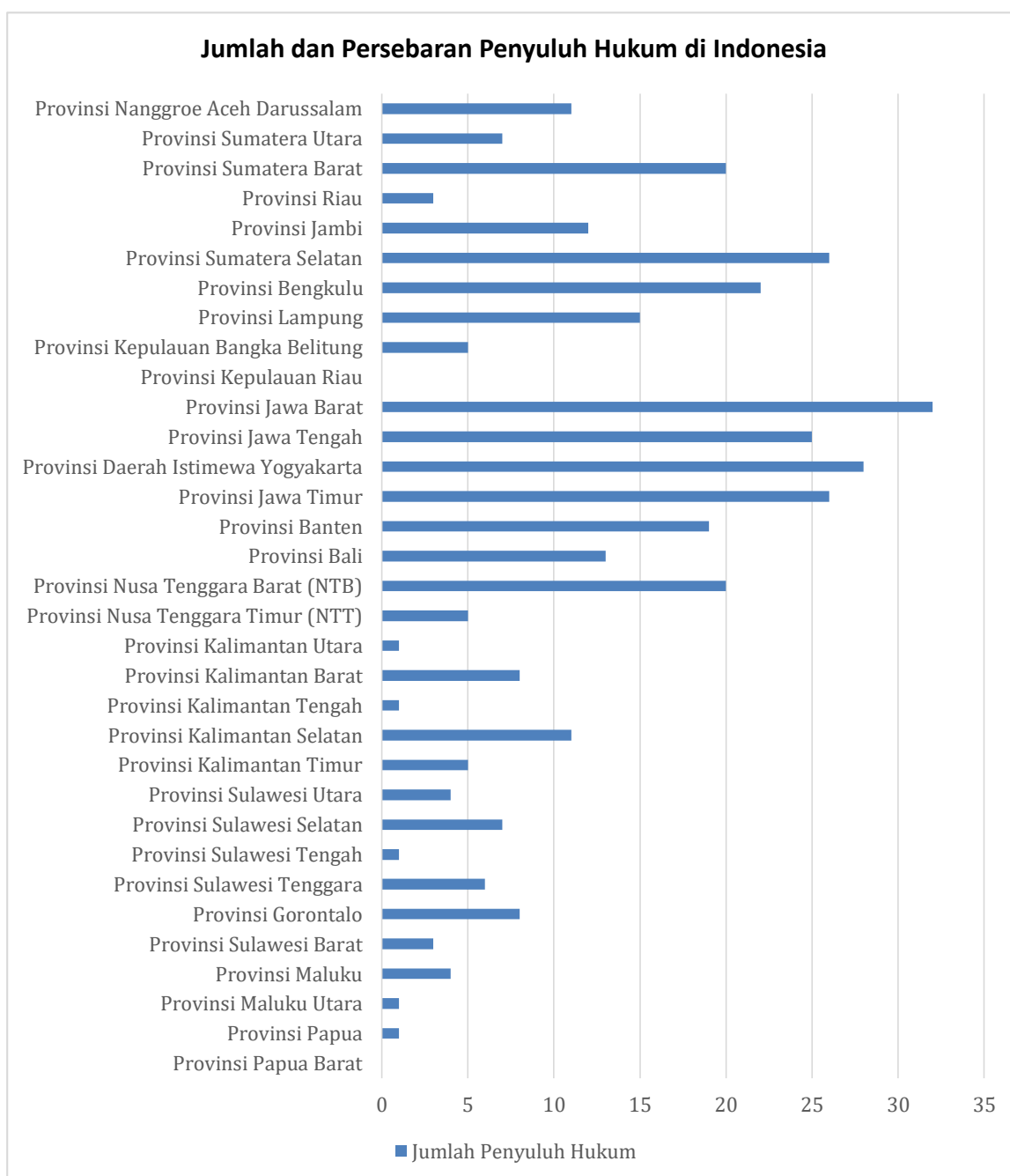
Inilah gambaran besar dari tugas seorang penyuluh hukum dalam membangun budaya hukum menuju masyarakat yang sadar hukum. Adapun masyarakat yang dimaksud sebagai sasaran penyuluhan hukum adalah semua lapisan masyarakat termasuk didalamnya para aparatur hukum dan penyelenggaraan negara, agar lebih mampu berperilaku keteladanan dan berperan sebagai agen perubahan.

Sejak tanggal 6 Januari 2014 penyuluh Hukum telah resmi menjadi salah satu jabatan fungsional tertentu berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum dan Angka Kreditnya (Permenpan JF Penyuluh Hukum). Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum merupakan jabatan yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak untuk melakukan kegiatan penyuluhan hukum. Dalam pasal 1 ayat 3 Permenpan JF Penyuluh Hukum disebutkan bahwa kegiatan penyuluhan hukum adalah kegiatan penyebarluasan informasi hukum dan pemahaman terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta pengembangan kualitas penyuluhan hukum guna mewujudkan dan mengembangkan kesadaran hukum masyarakat sehingga tercipta budaya hukum dalam bentuk tertib dan taat atau patuh terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi tegaknya supremasi hukum.

Penyuluh Hukum berkedudukan sebagai pelaksana teknis Fungsional Penyuluhan Hukum pada Unit Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian/Lembaga Pemerintah non Kementerian, dan Dinas/Instansi Provinsi/Kabupaten/Kota yang melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dibidang pelayanan dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat. Para Penyuluh hukum mempunyai tugas seperti :

1. memfasilitasi proses pemberdayaan peningkatan pengetahuan hukum;
2. mengupayakan kemudahan akses mendapatkan keadilan agar masyarakat mampu merasakan keadilan yang seadil-adilnya;
3. meningkatkan kemampuan masyarakat memahami peraturan perundang-undangan yang disahkan;
4. membantu masyarakat tahu mana hak dan mana kewajiban;
5. mendampingi masyarakat menyelesaikan permasalahan hukum dengan baik;
6. menumbuhkan kembangkan kesadaran hukum sejak usia dini, dan;
7. melembagakan nilai-nilai budaya pembangunan hukum yang maju dan modern secara berkelanjutan.

Untuk melaksanakan tugas yang besar sebagaimana telah diuraikan di atas, keberadaan Penyuluh Hukum tersebar sampai kepada lingkup daerah. Berdasarkan data bulan Januari Tahun 2022 dari Bidang Penyuluhan Hukum Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum - Badan Pembinaan Hukum Nasional (selaku unit pembina teknis jabatan fungsional Penyuluh Hukum), saat ini terdapat 448 (empat ratus empat puluh delapan) orang Penyuluh Hukum. Para Penyuluh Hukum ini tersebar baik pada tingkat pusat maupun daerah dengan rincian persebaran yang akan diuraikan di bawah ini. Persebaran Penyuluh Hukum di Kementerian/Lembaga dan di daerah, baik pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dan Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia adalah sebagai berikut:



*Tabel 3: Jumlah dan Persebaran Penyuluh Hukum di Indonesia.
Sumber: Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum (Data Per Juli 2022).*

Data di atas menunjukkan bahwa sebaran penyuluh hukum belum merata, terutama di daerah. Jumlah penyuluh hukum pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Papua Barat dan Kepulauan Riau masih berjumlah 0, sementara pada pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota juga terdapat daerah yang hanya memiliki 1 orang Penyuluh Hukum atau bahkan sama sekali tidak memiliki Penyuluh Hukum. Dari

data di atas juga nampak bahwa terdapat disparitas jumlah sebaran penyuluh hukum antara Indonesia wilayah barat dengan Indonesia bagian tengah, apalagi Indonesia bagian Timur. Padahal, kebutuhan untuk membangun budaya hukum dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan sangat tinggi terutama pada era otonomi daerah di mana peraturan perundang-undangan pada level daerah semakin banyak dan kompleks.

Pembinaan terhadap Penyuluh baik pada tingkat pusat dan daerah telah dilaksanakan oleh Instansi Pembina dalam berbagai bentuk. Secara umum, Instansi pembina melakukan pembinaan melalui pembentukan regulasi di bidang penyuluhan hukum yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi para Penyuluh Hukum dan berbagai kegiatan pengembangan kompetensi Penyuluh Hukum. Dengan memanfaatkan teknologi informasi, cakupan pelaksanaan kegiatan pengembangan kapasitas kompetensi penyuluh hukum melalui media komunikasi virtual (zoom) bahkan dapat menjangkau Penyuluh Hukum seluruh Indonesia dan Pejabat Pengampu di daerah. Beberapa kegiatan pengembangan kompetensi dapat diikuti Peserta hingga mencapai lebih dari 500 orang.

Output yang diinginkan dari pembinaan ini adalah meningkatnya kapasitas para Penyuluh Hukum. Pemanfaatan teknologi informasi ini sangat menguntungkan mengingat di masa lalu, sebuah pelatihan mungkin hanya dapat diikuti 30 orang dalam satu kelas karena keterbatasan anggaran. Kesempatan mengikuti pelatihan semacam ini lebih kecil lagi bagi Penyuluh Hukum yang bertugas di daerah. Pemanfaatan teknologi informasi dapat menjangkau jumlah peserta lebih dari 10 kali lipat yang berarti peningkatan kesempatan bagi Penyuluh Hukum di daerah untuk mengembangkan kapasitasnya. Tema-tema yang dibahas dalam pelatihan ini pun terus dikembangkan untuk mengikuti kebutuhan terkini seperti keterampilan *public speaking*, *strategi marketing*, media komunikasi, dsb. serta tema-tema yang bersifat substantive seperti persoalan pertanahan yang banyak terjadi di daerah.

Untuk memastikan pembinaan Penyuluh Hukum betul-betul dirasakan Penyuluh Hukum yang bertugas di daerah, saat ini telah dibentuk juga Wilayah Kerja Pembinaan Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum yang mencakup 6 wilayah kerja, yakni:

- a. Wilayah Kerja I : Aceh, Sumatera Utara, Kepri, Riau, Sumatera Barat, Bangka Belitung.

- b. Wilayah Kerja II : Jambi, Bengkulu, Palembang, Lampung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat.
- c. Wilayah Kerja III : Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan.
- d. Wilayah Kerja IV : Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah.
- e. Wilayah Kerja V : Sulawesi Selatan, NTT, NTB, Maluku, Utara, Maluku, Papua, Papua Barat.
- f. Wilayah Kerja VI : Unit Eselon I Kementerian Hukum dan HAM, BPS, Kementerian/Lembaga lain di luar Kemenkumham.

Kegiatan-kegiatan pembinaan yang dilakukan dalam konteks kebutuhan daerah ini meliputi koordinasi dengan pengampu kegiatan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, pengarahan terkait pelaksanaan jabatan fungsional penyuluh hukum, dan audiensi yakni berupa diskusi dan tanya jawab terkait permasalahan yang ditemukan dalam kegiatan penyuluhan hukum.

Pembinaan Penyuluh Hukum di daerah dilaksanakan dengan melibatkan Tim Pembinaan yang dibentuk oleh SK Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional yang mempunyai tugas sebagai berikut :

1. Membantu Pejabat yang Berwenang dalam melakukan pembinaan Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum di wilayah;
2. Memberikan bimbingan dan konseling terkait penyusunan Daftar Usul Penetapan Angka Kredit (DUPAK) dan kegiatan lainnya sesuai materi yang telah ditetapkan;
3. Melakukan sosialisasi Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum, ketentuan pelaksanaan beserta ketentuan teknis;
4. Membantu pejabat berwenang dalam pembentukan Organisasi Profesi Penyuluh Hukum di tingkat Wilayah;
5. Membantu Pejabat berwenang dalam penyusunan materi Pembinaan Wilayah Tahun berikutnya, berdasarkan hasil evaluasi pembinaan;
6. Membuat dan menyampaikan laporan hasil Pembinaan Wilayah secara berkala kepada Pejabat Berwenang (Kepala Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum melalui Bidang Penyuluhan Hukum).

Lahirnya wilayah kerja pembinaan Penyuluh Hukum akan menciptakan perencanaan yang matang terhadap pembinaan penyuluh hukum baik di pusat maupun di daerah. Selain itu secara teknis, wilayah kerja juga memudahkan koordinasi Penyuluh Hukum yang mengajukan penilaian angka kredit sehingga Penyuluh Hukum dapat bekerja dengan lebih efisien. Wilayah kerja pembinaan ini menjadi pintu masuk pola pembinaan yang berkesinambungan dan tepat sasaran karena memudahkan memonitoring, mengevaluasi, serta mengembangkan kinerja Penyuluh Hukum di Pusat maupun di Daerah.

Selama berjalan, telah terdapat beberapa kendala yang teridentifikasi dalam melaksanakan pembinaan penyuluh hukum melalui wilayah kerja sebagai berikut:

1. Masih ada beberapa program yang belum terintegrasi dengan keberadaan Penyuluh Hukum. Hal ini ditandai dengan adanya kegiatan-kegiatan penyuluhan hukum yang dilakukan oleh pejabat struktural namun tidak melibatkan penyuluh hukum di mana kegiatan-kegiatan seperti ini cenderung kurang membumi dengan masyarakat sehingga manfaatnya tidak maksimal.
2. Banyaknya kegiatan penyuluhan hukum yang masih menggunakan dana operasional mandiri. Hal ini terjadi karena belum maksimalnya dukungan anggaran penyuluhan hukum yang diakomodasi oleh Instansi terkait.
3. Pemahaman tentang penyusunan Sasaran Kinerja Pegawai khususnya pejabat Penyuluh Hukum yang belum maksimal. Meskipun persoalan ini nampak sangat teknis, namun ini dapat menjadi hambatan bagi Penyuluh Hukum menjalankan tugasnya. Persoalan yang kerap diungkapkan oleh para Penyuluh Hukum di daerah sulitnya mengidentifikasi memadukan kinerja Penyuluh Hukum dengan visi dan misi organisasi sehingga pada akhirnya terdapat perbedaan cara penilaian hasil kerja.
3. Kendala dalam melakukan sinkronisasi pelaksanaan kegiatan penyuluhan hukum antara pejabat struktural dan pejabat fungsional. Terkadang terdapat perbedaan persepsi dan tujuan dalam melakukan penyuluhan hukum yang berdampak pada tidak maksimalnya hasil yang didapat dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan penyuluhan hukum;
4. Terbatasnya sarana penyuluhan hukum seperti belum meratanya mobil Penyuluh Hukum Keliling serta alat pendukung lainnya seperti bahan modul bacaan. Demikian pula masih terbatasnya pelatihan *public speaking*, diklat *e-learning* secara berkala dan sarana pendukung lainnya;

5. Kendala geografis bagi Penyuluh Hukum yang berdomisili di wilayah kepulauan di mana jarak tempuh dari satu tempat ke tempat lainnya sangat besar dengan transportasi yang terbatas dan biaya tinggi.
6. Belum tersusunnya Peta Penyuluhan Hukum yang lengkap dan terkini menyebabkan penyuluhan hukum dilakukan secara parsial. Selain itu, di beberapa wilayah kegiatan penyuluhan hukum bahkan dilakukan oleh jabatan fungsional lain karena ketiadaan pejabat penyuluh hukum.

Uraian di atas menunjukkan kondisi saat ini dari keberadaan Penyuluh Hukum dalam melakukan pembinaan hukum di daerah. Dari segi kuantitas dan kualitas masih terdapat kebutuhan pengembangan dan ruang bertumbuh yang sangat besar. Potensi dan peran dari Penyuluh Hukum untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap produk hukum daerah – yang diharapkan dapat meningkatkan budaya hukum dan efektivitas penerapan peraturan perundang-undangan di daerah, perlu terus dipikirkan ke depannya bagaimana meningkatkan peran Penyuluh Hukum di daerah.

B.2.3. Analis Hukum

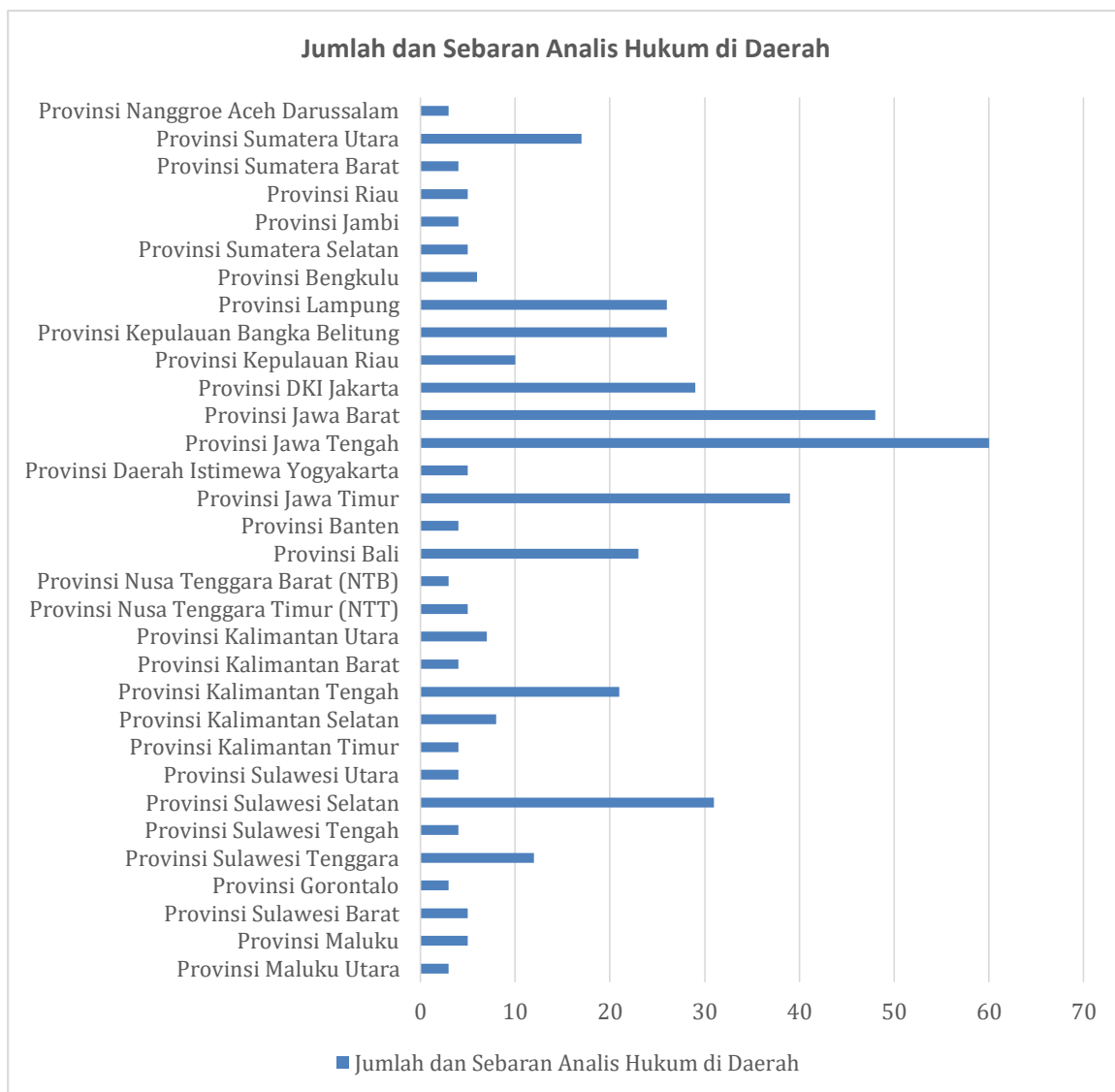
Pembenahan di bidang SDM salah satunya melalui penyederhanaan birokrasi yang ramping, mampu bergerak cepat, sederhana secara struktur, tetapi kaya fungsi dan peran sesuai keinginan Presiden Jokowi, menuntut para birokrat pusat maupun daerah mampu memberikan peran maksimal sesuai bidang keahliannya, termasuk di dalamnya SDM yang menjalankan fungsi di bidang hukum, baik dalam ranah pembentukan hukum, pelaksanaan hukum, hingga penegakan hukum.

Atas dasar berbagai persoalan hukum yang muncul dan dihadapi oleh berbagai instansi Pemerintah, serta dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi, maka Kementerian Hukum dan HAM menginisiasi pembentukan Jabatan Fungsional Analis Hukum yang kemudian ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 51 Tahun 2020 tentang Jabatan Fungsional Analis Hukum

Jabatan Fungsional Analis Hukum merupakan jabatan fungsional di bidang hukum yang bersifat terbuka dalam arti dapat dimanfaatkan oleh Instansi Pusat maupun Daerah dan jabatan ini merupakan jabatan fungsional yang relatif baru, terbentuk pada Juli 2020 berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 51 Tahun 2020. Hadirnya jabatan fungsional Analis Hukum telah menambah jenis

jabatan fungsional terbuka di bidang hukum seperti Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Penyuluh Hukum yang telah terlebih dahulu terbentuk.

Berdasarkan data dari Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional (sebagai unit pembina teknis Jabatan Fungsional Analis Hukum) jumlah Jabatan Fungsional Analis Hukum di Indonesia sampai saat ini, sekitar 1.336 (seribu tiga ratus tiga puluh enam) orang dari Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah, yang diangkat melalui penyesuaian/*inpassing* yang diselenggarakan pada tahun 2021 dan tahun 2022, serta pengangkatan melalui program penyetaraan jabatan yang mengalihkan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional Analis Hukum yang dilakukan pada tahun 2020 dan tahun 2021, dengan rincian sebagai berikut:



Tabel 4: Jumlah dan Persebaran Analisis Hukum di Daerah.

Sumber: Bidang Fasilitasi dan Pembinaan Jabatan Fungsional Analisis Hukum BPHN (Data Per Oktober 2022).

Dari data tersebut diatas, nampak masih terdapat dua Provinsi yang belum memiliki Analisis Hukum, yakni Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Analisis Hukum pada tabel tersebut tidak hanya tersebar di Kanwil Kemenkumham dan Pemerintah Daerah Provinsi, namun juga mencakup Analisis Hukum yang ditempatkan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai sebuah jabatan fungsional yang bersifat terbuka, jabatan fungsional Analisis Hukum memiliki unsur kegiatan yang beragam yang lingkup tugas utamanya di bidang hukum. Tugas JF Analisis Hukum tertuang dalam butir-butir kegiatannya, sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 51 Tahun 2020 tentang Jabatan Fungsional Analisis Hukum, meliputi: a. analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dan hukum tidak tertulis; b. analisis

dan evaluasi pembentukan peraturan perundang-undangan; c. analisis permasalahan hukum yang terkait dengan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah; d. analisis terhadap pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah; e. analisis dan evaluasi dokumen perjanjian dan pelaksanaan perjanjian Instansi Pemerintah; f. analisis dan evaluasi pelayanan hukum, perizinan dan informasi hukum; dan g. advokasi hukum.

Oleh karena itu pada prinsipnya Analis Hukum dapat ditempatkan di seluruh instansi pemerintah, baik di instansi pusat maupun instansi daerah. Instansi pusat meliputi kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural. Sementara instansi daerah meliputi perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

Namun yang perlu diperhatikan dalam pengangkatan, pelantikan, penempatan dan kenaikan jenjang maupun pangkat dari JF Analis Hukum ditentukan ada atau tidaknya formasi kebutuhan Analis Hukum. Dari 34 Provinsi dan 514 Kabupaten/ Kota di Indonesia sampai dengan saat ini baru terdapat 8 Provinsi dan 15 Kabupaten/Kota yang mengajukan formasi Analis Hukum ke Kemenkumham c.q BPHN selaku instansi pembina dan sudah mendapat rekomendasi usulan kebutuhan. Dengan demikian sebenarnya masih terdapat 26 Provinsi dan 499 Kabupaten/ Kota yang belum memiliki formasi Analis Hukum.⁸⁶

Telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2022 tentang Tunjangan JF Analis Hukum maupun Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis JF Analis Hukum diharapkan dapat mendukung pembinaan Analis Hukum di pusat maupun daerah.

Permasalahan yang ditemukan dalam dua tahun terbentuknya jabatan fungsional Analis Hukum lebih pada masih banyak Analis Hukum yang belum memahami lingkup kegiatan atau butir kegiatan Analis Hukum dalam pelaksanaan tugas dan fungsi mereka

⁸⁶ Pada beberapa daerah sebagaimana digambarkan dalam Tabel IV, Analis Hukum yang diangkat melalui mekanisme Penyetaraan Jabatan (dari Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional) memang tidak dipersyaratkan harus mempunyai formasi kebutuhan Analis Hukum. Formasi bagi Analis Hukum hasil Penyetaraan Jabatan ditetapkan berdasarkan Jabatan Administrasi yang disetarakan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Permen PAN RB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Namun yang harus diperhatikan bahwa Formasi kebutuhan Analis Hukum bagi Analis Hukum yang diangkat melalui Penyetaraan tetap harus disesuaikan mengingat kebutuhan mereka untuk naik jenjang jabatan ke depannya.

untuk mendukung ketercapaian kinerja instansi. Selain itu, belum tersedianya sistem informasi jabatan fungsional Analis Hukum yang tidak hanya digunakan untuk mendukung penilaian angka kredit namun juga menjadi pusat data dan informasi bagi Analis Hukum juga menjadi permasalahan. Sehingga upaya sosialisasi terhadap kegiatan-kegiatan Analis Hukum pasca diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional Analis Hukum masih perlu terus dilakukan terutama bagi Analis Hukum yang ada di daerah, termasuk membangun dan mengembangkan sistem informasi Jabatan Fungsional Analis Hukum.

Analis Hukum sebagai jabatan fungsional baru, membutuhkan pembinaan bersinergi antara instansi pembina (Kemenkumham c.q. Badan Pembinaan Hukum Nasional) dengan instansi pengguna di daerah, dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dan Pemerintah Daerah, terutama pelaksanaan tugas dan fungsi Divisi Pelayanan Hukum dan HAM pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM bersama Biro Hukum Pemerintah Daerah untuk penyusunan peraturan daerah yang baik dan benar sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Kondisi Pembinaan Budaya Hukum di Daerah

Hukum yang dinyatakan dalam sumber-sumber formal, dalam pelaksanaannya tidak selamanya berjalan sesuai dengan keinginan semula. Nilai-nilai yang terkandung dalam sumber-sumber hukum formal tersebut harus berhadapan dengan nilai-nilai atau sistem nilai yang ada pada individu dan masyarakat yang menjadi sasaran keberlakuan norma hukum tersebut sehingga terkadang terjadi tarik menarik antara nilai yang berasal dari individu atau masyarakat dan nilai-nilai yang berasal dari norma hukum tersebut. Benturan nilai tersebut dapat menyebabkan ketegangan antara tuntutan nilai hukum dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Apabila nilai-nilai yang terdapat dalam norma hukum tersebut kalah dan terabaikan, maka akan berakibat hukum tersebut mati atau tidak dapat melakukan fungsinya.

Aspek budaya hukum ini menjadi semakin penting dalam konteks hukum di daerah yang tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat yang plural. Budaya hukum di daerah merupakan salah satu aspek yang akan sangat mempengaruhi pola pembinaan hukum di

daerah. Dalam relasinya dengan hukum nasional, penting bagi para pengambil kebijakan nasional untuk juga mempertimbangkan keragaman budaya hukum daerah ini sebagai salah satu aspek yang menentukan efektivitas implementasi hukum nasional.

Dalam hal ini Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai (*values*) yang berlaku di dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Dalam pembangunan nasional yang terpenting bukanlah pembangunan yang terjadi secara fisik berupa bertambahnya gedung, jembatan, atau kapal, akan tetapi perubahan yang sedang terjadi pada manusia anggota masyarakat itu dan nilai-nilai yang mereka anut. Perubahan ini pun tak dapat dilakukan secara begitu saja namun harus memperhatikan kondisi daerah agar arah perubahan yang hendak dicapai dapat dikomunikasikan dengan baik dengan strategi-strategi yang relevan dengan konteks daerah tersebut.

Salah satu pembinaan budaya hukum di daerah yang selama ini telah berjalan dilakukan oleh Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional baik melalui para Penyuluh Hukum maupun melalui program-program yang dimiliki oleh Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum seperti Kelompok Sadar Hukum dan Desa Sadar Hukum, pemberian bantuan hukum, dan penyuluhan hukum.

C.1. Kelompok Keluarga Sadar Hukum (Kadarkum) dan Desa Sadar Hukum (DSH).

Kelompok Keluarga Sadar Hukum yang selanjutnya disingkat Kadarkum adalah wadah yang berfungsi menghimpun warga masyarakat yang dengan kemauannya sendiri berusaha untuk meningkatkan kesadaran hukum bagi dirinya. Hal ini dijelaskan sebagaimana Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I. Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I. Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2007 juncto Peraturan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Nomor PHN.HN.03.05.73 tahun 2008 tentang Pembentukan dan Pembinaan Keluarga Sadar Hukum dan Desa/Kelurahan Sadar Hukum.

Kelompok Kadarkum merupakan kelompok sosial yang berisi kumpulan orang yang memiliki kesadaran bersama akan keanggotaan dan saling berinteraksi. Kesadaran bersama diantara para anggota itu dalam hal meningkatkan kesadaran hukum bagi diri

masing-masing anggota Kadarkum sehingga mampu mempengaruhi perilaku kesadaran hukum bagi para anggotanya. Hal ini sejalan dengan semakin kritisnya masyarakat yang didasari sikap kejelian dan kepekaan yang tinggi tentang masalah hukum, kelompok kadarkum menjadi wadah pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesadaran hukum atas kemauannya sendiri. Namun demikian, terkadang kerap sikap kritis tidak didukung dengan pengetahuan dan pemahaman yang utuh terhadap hukum baik teoritis maupun dalam aplikasinya sehari-hari.

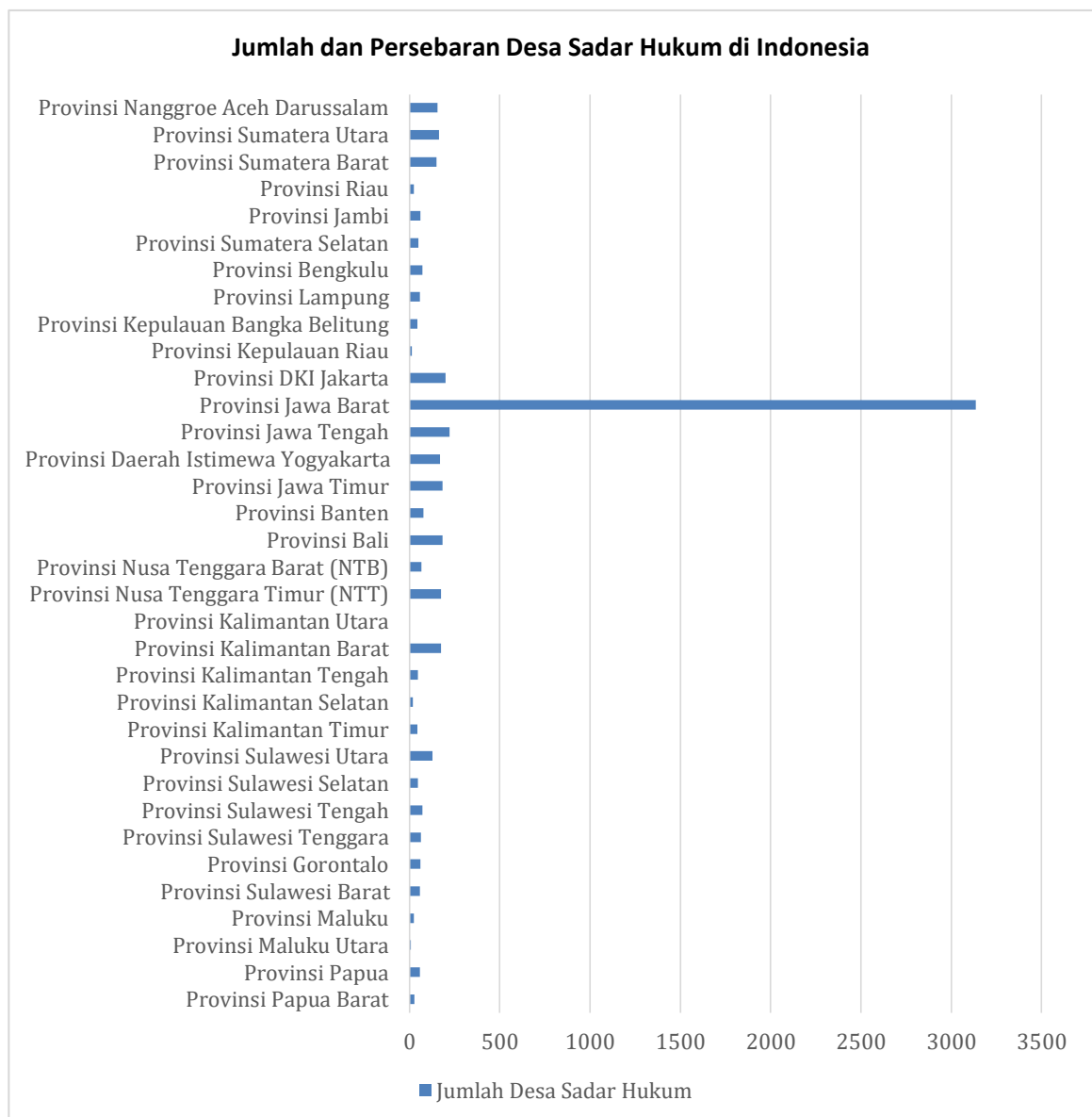
Oleh sebab itu pembentukan dan pembinaan kelompok Kadarkum dirasa perlu untuk selalu ditumbuhkan dalam komunitas di tengah masyarakat. Pentingnya pengenalan kelompok Kadarkum bagi penyuluh hukum tentunya sangat diperlukan, karena kelompok Kadarkum merupakan sasaran yang menjadi target penyuluhan hukum guna mendukung terbentuknya suatu wilayah menjadi wilayah yang sadar hukum atau biasa dikenal Desa/Kelurahan Sadar Hukum.

Desa/Kelurahan Sadar Hukum adalah desa atau kelurahan yang telah dibina atau karena swakarsa dan swadaya, memenuhi kriteria sebagai desa sadar hukum dan kelurahan sadar hukum. Desa/Kelurahan sadar hukum diawali dengan terbentuknya kelompok kadarkum pada desa/kelurahan tersebut, kemudian dibentuk desa binaan dengan penetapan dari kabupaten/walikota. Desa binaan akan terus dibina dengan program-program tertentu seperti temu sadar hukum, lomba keluarga sadar hukum, simulasi hukum serta program lainnya. Selanjutnya desa binaan setelah dibina diusulkan menjadi desa/kelurahan sadar hukum dengan surat keputusan gubernur dan diresmikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, sebuah Desa Sadar Hukum yang sudah ditetapkan bermula dari Desa Binaan yang didalamnya sudah terdapat Kelompok Kadarkum yang pembinaan dan pendampingannya dilakukan oleh tenaga penyuluh hukum dan dapat dilakukan oleh paralegal.

Untuk ditetapkannya sebuah desa menjadi desa sadar hukum harus melalui tahapan-tahapan sebagaimana kriteria yang ditentukan. Dalam Surat Edaran Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN.05.HN.04.04 Tahun 2017 tentang Perubahan Kriteria Penilaian Desa/Kelurahan Sadar Hukum disebutkan bahwa untuk mendapatkan predikat desa sadar hukum, sebuah desa harus lolos dalam penilaian terhadap dimensi seperti ketersediaan akses informasi hukum, implementasi hukum,

ruang akses keadilan bagi masyarakat dan tersedianya akses demokrasi dan regulasi. Hasil dari penilaian dimensi tersebut, kemudian dihasilkan indeks Desa/Kelurahan Sadar Hukum dengan kategori Desa/Kelurahan yang memiliki tingkat kesadaran hukum tinggi, cukup dan kurang sebagaimana standar penilaian yang ditetapkan.

Saat ini menurut data Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional tahun 2022, terdapat 6022 jumlah Desa Sadar Hukum yang telah ditetapkan oleh Menteri yang tersebar di seluruh Indonesia dengan rincian sebagai berikut:



Tabel 5: Jumlah dan Persebaran Desa Sadar Hukum di Indonesia (Data Per Juli 2022)

Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa meski sebaran Desa Sadar Hukum tidak merata di seluruh Indonesia, namun jumlahnya cukup banyak jika dibandingkan dengan jumlah Penyuluh Hukum. Jawa Barat memiliki jumlah yang sangat tinggi mengatasi daerah-daerah lainnya yaitu 3.137. Jumlah ini bisa dicapai berkat kerjasama yang baik antara Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Daerah Jawa Barat dan merupakan *best practice* yang dapat ditiru oleh daerah-daerah lainnya.⁸⁷ Seperti pada data-data lainnya, provinsi-provinsi di daerah Indonesia timur jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan wilayah lainnya namun disparitasnya tidak setinggi pada sebaran Penyuluh Hukum. Desa Sadar Hukum ini merupakan infrastruktur yang terbangun di seluruh Indonesia dan karena itu memiliki potensi yang sangat besar untuk diberdayakan bagi pembinaan budaya hukum di daerah.

C.2. Layanan Bantuan Hukum

Pembangunan hukum di masyarakat selain dilakukan melalui pelaksanaan program penyuluhan hukum, juga dapat dilihat dari terwujudnya budaya hukum yang terimplementasi dalam kehidupan sehari-hari yang ditandai dengan adanya kepatuhan dan ketertiban. Namun demikian, adanya budaya hukum yang terbentuk perlu diimbangi dengan penguatan terhadap akses keadilan, seperti halnya pemberian bantuan hukum bagi masyarakat yang kurang mampu.

Terhadap hal ini, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional diberikan kepercayaan untuk menyelenggarakan bantuan hukum sebagaimana amanat dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (UU Bankum). Undang-undang ini hanya ditujukan bagi orang miskin atau kelompok marginal. Tanpa ada intervensi dari negara terhadap kelompok orang miskin atau marginal maka akan sangat sulit bagi mereka untuk merasakan makna *equality before the law*. Dengan adanya UU Bankum, siapapun yang dapat membuktikan bahwa dirinya miskin, akan mendapatkan bantuan hukum.

Sejak diberlakukannya UU Bankum pada 2 November 2011, telah banyak kemajuan dalam pelaksanaan program bantuan hukum. Pada akhir tahun 2018

⁸⁷ Disampaikan oleh Hasbullah Fudail (Kepala Bidang HAM Kantor Wilayah Jawa Barat) pada Kunjungan Tim Penyusun Indeks Pembangunan Hukum di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, 22 Juni 2022.

Kementerian Hukum dan HAM melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional selaku unit eselon 1 (satu) penyelenggara program bantuan hukum melakukan verifikasi dan akreditasi periode ketiga kepada organisasi bantuan hukum untuk dapat menjadi Pemberi Bantuan Hukum (PBH) pada periode tahun 2019 s.d. 2021. Hasil verifikasi dan akreditasi tersebut terjaring 192 PBH yang baru dari 864 organisasi yang mendaftar.

Selain itu dilakukan pula akreditasi ulang terhadap 405 PBH lama (periode tahun 2016 s.d. 2018) yang layak lanjut sebagai Pemberi Bantuan Hukum periode selanjutnya sebanyak 332 organisasi. Jadi, total organisasi yang layak sebagai Pemberi Bantuan Hukum dan dapat mengakses anggaran bantuan hukum periode Tahun 2019 s.d. 2021 meningkat 30% menjadi sebanyak 524 organisasi bantuan hukum.

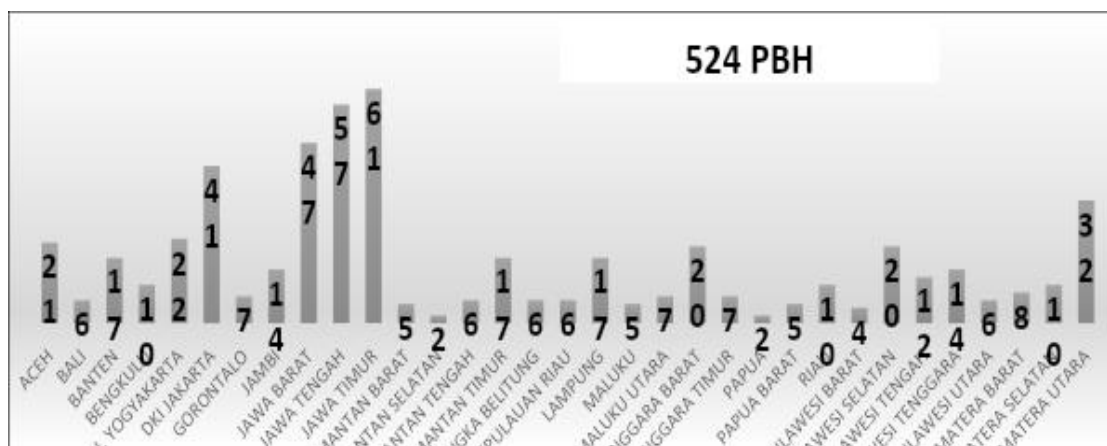
Sesuai dengan perintah UU Bankum dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, serta Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 63 Tahun 2016 sebagai peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah tersebut, PBH yang dapat memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada Orang Miskin atau Kelompok Orang Miskin wajib terlebih dahulu dilakukan verifikasi dan akreditasi.

Pada tahun 2021, nampak adanya minat yang sangat tinggi dari PBH di daerah untuk melaksanakan program bantuan hukum yang ditunjukkan dengan terdapat 1.093 Calon PBH baru melakukan permohonan pendaftaran verifikasi dan Akreditasi pada Gelombang I melalui aplikasi Sidbankum. Pada pendaftaran Gelombang I berdasarkan hasil verifikasi ditetapkan sebanyak 121 Calon PBH yang lolos verifikasi dan berhak mendapatkan akreditasi.⁸⁸ Kemudian terdapat 511 PBH yang mengajukan permohonan perpanjangan sebanyak 498 lolos verifikasi dan berhak mendapatkan akreditasi. Dengan demikian, dapat disimpulkan OBH yang terjaring menjadi Pemberi Bantuan Hukum untuk periode 2022 – 2024 berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-02.HN.03.03 Tahun 2021 tentang Lembaga/Organisasi Bantuan Hukum yang Lulus Verifikasi dan Akreditasi Sebagai Pemberi Bantuan Hukum Periode Tahun 2022-2024 sebanyak 619 Pemberi Bantuan Hukum (PBH) dengan rincian akreditasi:

⁸⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Kinerja Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2021*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021) Hlm. 49.

1. Akreditasi A : 14 PBH
2. Akreditasi B : 79 PBH
3. Akreditasi C : 526 PBH

Di sisi lain, sebaran PBH pada tahun 2019-2021 nampak masih belum merata dan masih terpusat pada kota-kota besar dapat dilihat sebagai berikut:



Tabel 6: Persebaran Pemberi Bantuan Hukum Tahun 2019-2021

Menurut data dari Bidang Bantuan Hukum Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum, saat ini tercatat penerima bantuan hukum hingga akhir tahun 2021 tercatat sebanyak 11.990 dari target sebanyak 5.699 untuk perkara litigasi dengan rincian 3.880 kasus perdata, 8.107 kasus pidana dan 3 kasus PTUN dan 3.608 dari target 758 untuk perkara non litigasi sebagaimana tersaji dalam table-table di bawah ini:

	Total Penerima Bantuan Hukum				Target
	Perdata	Pidana	PTUN	Total	
Tahun 2019	3.108	8.359	6	11.478	5425
Tahun 2020	3.429	9.259	10	12.698	5699
Tahun 2021	3.880	8.107	3	11.990	5699

Tabel 7: Jumlah Penerima Bantuan Hukum Litigasi Tahun 2019 s.d. 2021

Jumlah Kegiatan Bantuan Hukum Non-Litigasi			
Keterangan	Tahun 2019	Tahun 2020	Tahun 2021
Total Kegiatan	3.849	4.031	3.608

Target	722	758	758
---------------	------------	------------	------------

Tabel 8: Jumlah Penerima Bantuan Hukum Non-Litigasi Tahun 2019 s.d. 2021

Berdasarkan data statistik bantuan hukum dari <https://sidbankum.bphn.go.id/> saat ini tercatat, akses keadilan yang didapat masyarakat dalam perkara pidana hingga bulan september tahun 2022 sebanyak 5.249 kasus. Sedangkan untuk perkara perdata, masyarakat yang menerima bantuan hukum sebanyak 2.258 kasus. Sementara itu untuk jenis kasusnya hingga bulan september 2022 ini sebanyak 4.460 perkara yang ditangani sebagian besar adalah kasus narkoba dan sebanyak 1.951 perkara perdata yang ditangani sebagian besar adalah kasus perceraian.

Data-data di atas menunjukkan pemberian bantuan hukum memiliki peran besar dan penting untuk membangun kesadaran masyarakat tentang hukum melalui pemberian akses terhadap keadilan. Data-data di atas merupakan bantuan hukum yang merupakan program dari Pemerintah Pusat. Tentunya masih sangat banyak masyarakat yang memerlukan bantuan hukum dan di sinilah Pemerintah Daerah dapat turut mengambil bagian. Dukungan Pemerintah Daerah untuk program bantuan hukum akan membantu akselerasi peningkatan kesadaran hukum masyarakat di daerah.

C.3. Penyuluhan dan Konsultasi Hukum

Bentuk pembangunan hukum juga dilakukan melalui pembentukan budaya hukum yang diimplementasikan dalam bentuk kegiatan penyuluhan hukum yang tentu kegiatannya tidak hanya pemberian informasi hukum dan peraturan perundang-undangan tetapi juga pemberian layanan konsultasi hukum gratis bagi masyarakat. Layanan ini tersebar tidak hanya di Pusat tetapi juga di daerah melalui peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang dilaksanakan oleh tenaga Penyuluh Hukum.

Salah satu bentuk layanan yang diberikan kepada masyarakat adalah pelayanan konsultasi hukum yang diberikan baik langsung maupun tidak langsung. Seiring dengan perkembangan di dalam masyarakat juga dilakukan bukan hanya secara langsung, namun juga dilaksanakan secara tidak langsung yaitu dengan memanfaatkan internet. Layanan konsultasi hukum melalui elektronik dapat difasilitasi dalam laman www.bphn.go.id maupun aplikasi *legal smart channel*.

Bila dilihat dari jumlahnya, permohonan konsultasi hukum setiap tahunnya

bersifat fluktuatif, namun kecenderungannya selalu naik. Konsultasi hukum adalah kegiatan penyuluhan hukum yang sifatnya non litigasi dan hanya memberikan nasihat kepada pemohon konsultasi hukum sehingga masalah hukum yang dihadapi selesai dan tidak perlu sampai ke pengadilan.

Konsultasi hukum merupakan salah satu metode penyuluhan hukum yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 14, Pasal 23 sampai dengan Pasal 27 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2007. Sedangkan untuk teknisnya, konsultasi hukum diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN.HN.03.01-01 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Diskusi, Pameran, Konsultasi, dan Bantuan Hukum. Dalam praktik, permasalahan masyarakat tidak semuanya berujung kepada pemberian saran hukum atas sebuah permasalahan hukum, karena kadangkala masyarakat mendatangi konsultan hanya untuk mencari informasi terkait layanan hukum yang ingin dilakukan.

Dalam setiap pelaksanaan penyuluhan hukum, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, maka sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada klien dan kepada instansi tempat konsultan bekerja, maka seorang Penyuluh Hukum dalam perannya sebagai konsultan wajib memberikan laporan atas penyelenggaraan konsultasi hukum yang dilakukan. Bentuk laporan penyelenggaraan konsultasi hukum tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh si pemohon/klien, konsultan dan juga pejabat atasan si konsultan. Selain itu, terdapat juga beberapa hambatan saat pelaksanaan konsultasi hukum, seperti:

1. Adanya kompleksitas masalah hukum, kompleksitas ini menuntut konsultan hukum untuk lebih teliti memberikan nasihat dan argumentasi sesuai ketentuan yang berlaku. Seringkali ditemukan adanya permohonan konsultasi hukum berlanjut hingga pendampingan di pengadilan. Terhadap hal ini, konsultan hukum harus bisa memberikan penjelasan yang sederhana dan lugas kepada pemohon konsultan bahwa ranah pengadilan bukan bagian dari tugas dan fungsi konsultan hukum yang diampu oleh petugas penyuluh hukum, tetapi lebih pada perkara non litigasi daripada litigasi.
2. Pemohon kurang terbuka, kendala ini sering ditemui konsultan hukum dalam pelaksanaan tugasnya memberikan nasihat. Keterbukaan terhadap masalah hukum

dan kecenderungan sikap pragmatisme pemohon manakala diketahui posisinya tidak menguntungkan dalam perkara yang dihadapi. Ada semacam keragu-raguan dan tidak yakin terhadap peluang hukum yang memihaknya. Sehingga pertanyaan hanya sekedar mencari informasi atau menguji belaka.

3. Kepuasan pemohon konsultasi hukum terhadap nasihat yang diberikan, sering dimaknai munculnya kecocokan/*chemistry/trust* dengan konsultan hukum, sehingga tidak jarang pada tahapan selanjutnya sering meminta konsultan hukum mendampingi sampai pengadilan.
4. Pemohon cenderung menganggap konsultasi hukum hanya sebatas bertukar informasi untuk menguji hipotesis yang dimilikinya atau sekedar menjadikan konsultan hukum sebagai narasumber yang nasihatnya dianggap dapat dikutip untuk kepentingan pemohon. Terhadap hal ini perlu ditegaskan kepada pemohon konsultasi bahwa ada *disclaimer* yang tidak bisa dinafikan bahwa konsultasi hanya bersifat nasihat yang tidak mengikat seperti halnya putusan pengadilan. Dan konsultan hukum yang diampu oleh tenaga penyuluh hukum tidak mempunyai kewenangan terhadap munculnya pendapat hukum sebagai data formil maupun materil dalam perkara di pengadilan.
5. Terbatasnya pemahaman konsultan hukum. Ada batasan yang menghingapi kemampuan konsultan hukum/penyuluh hukum dalam rangka memberikan nasihat hukum. Hal ini ditandai dengan kompetensi yang dimiliki oleh konsultan hukum. Sehingga tidak semua konsultan hukum memahami materi perkara hukum yang dikonsultasikan. Terhadap hal ini, beberapa langkah yang dapat dilakukan adalah dengan mengajak konsultan hukum lainnya yang memahami materi substansi konsultasi hukum yang dimohonkan.

Pada prinsipnya konsultasi hukum merupakan salah satu kegiatan penyuluhan hukum dimana didalamnya terdapat kegiatan penyebarluasan informasi hukum dan pemahaman terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta pengembangan kualitas penyuluhan Hukum guna mewujudkan dan mengembangkan kesadaran hukum masyarakat sehingga tercipta budaya hukum dalam bentuk tertib dan taat atau patuh terhadap norma hukum dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku demi tegaknya supremasi hukum.

D. Kondisi Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum di Daerah

Pada Dokumen Pembangunan Hukum Nasional ini, pembahasan mengenai sarana prasarana hukum difokuskan pada pengembangan teknologi informasi dan komunikasi di bidang hukum yang dikembangkan di daerah sebagai penunjang pembangunan komponen-komponen lainnya. Pada DPHN tahun 2020 yakni mengenai peran dan potensi pengembangan Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional (JDIHN) dalam lingkup nasional, dan pada dokumen ini akan dilakukan penelaahan terhadap pemanfaatan dan pengembangan JDIHN dalam lingkup daerah dan aplikasi e-perda yang dikembangkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

1. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Daerah

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) adalah wadah pendayagunaan bersama atas dokumen hukum secara tertib, terpadu, dan berkesinambungan, serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara lengkap, akurat, mudah, dan cepat. Pengelolaan JDIHN didasarkan kepada Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (Perpres JDIHN).

Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwa Organisasi JDIHN terdiri dari Pusat JDIHN dan Anggota JDIHN. Pusat JDIHN adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, sedangkan anggota JDIHN meliputi Biro Hukum dan/atau unit kerja yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan Dokumen Hukum pada:

1. Kementerian Negara.
2. Sekretariat Lembaga Negara.
3. Lembaga Pemerintahan Non Kementerian.
4. Pemerintah Provinsi.
5. Pemerintah Kabupaten/Kota.
6. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
7. Perpustakaan hukum pada perguruan tinggi negeri dan perguruan tinggi swasta.
8. Lembaga lain yang bergerak di bidang pengembangan dokumentasi dan informasi hukum yang ditetapkan oleh Menteri.

Dari 8 anggota JDIHN yang ditetapkan dalam Perpres, beberapa di antaranya terdapat di daerah, yakni Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Sekretariat

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, Perpustakaan Hukum pada Perguruan Tinggi Negeri, dan lembaga lain yang bergerak di bidang pengembangan dokumentasi dan informasi hukum yang ditetapkan oleh Menteri.

Para anggota JDIH memiliki tugas untuk bertugas untuk melakukan Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang diterbitkan oleh instansinya. Tugas ini dilaksanakan dengan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, pelestarian, dan pendayagunaan informasi Dokumen Hukum yang diterbitkan instansinya:
- b. Pembangunan sistem informasi hukum berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang dapat diintegrasikan dengan website pusat JDIHN:
- c. Pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia pengelola jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungannya:
- d. Penyediaan sarana dan prasarana pengelolaan jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungannya:
- e. Pelaksanaan evaluasi mengenai pengelolaan jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungannya sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setahun: dan
- f. Penyampaian laporan setiap tahun di bulan Desember kepada Pusat JDIHN.

Sebagai Pusat JDIHN, Badan Pembinaan Hukum Nasional telah melakukan pembinaan sarana terhadap Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional kepada seluruh anggota JDIHN termasuk yang berada di daerah melalui fungsi yang telah ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (2) Perpres JDIHN:

- a. perumusan kebijakan pembinaan dan pengembangan JDIHN;
- b. penyusunan dan/atau penyempurnaan pedoman/ standar pengelolaan teknis dokumentasi dan informasi hukum;
- c. pemberian konsultasi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh anggota JDIHN;
- d. sosialisasi kebijakan dan pengelolaan teknis dokumentasi dan informasi hukum kepada anggota JDIHN;
- e. pembinaan sumber daya manusia pengelola jaringan dokumentasi dan informasi hukum;
- f. pusat rujukan dokumentasi dan informasi hukum; dan
- g. monitoring dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi anggota JDIHN.

Data pada tahun 2022 menunjukkan anggota JDIHN yang berasal dari daerah berjumlah 1091 dan yang sudah memiliki website JDIH sejumlah 1065 anggota dan 1064 di antaranya telah melakukan integrasi jaringan dengan JDIH Pusat. Ini berarti hanya tersisa sekitar 26 anggota saja yang masih belum memiliki website JDIH.

ANGGOTA JDIHN YANG MEMILIKI LAMAN JDIH SESUAI AMANAT PERPRES 33 TAHUN 2012 TENTANG JDIHN (Kondisi : 4 Agustus 2022)				
Anggota JDIHN	Jumlah Anggota	Memiliki Website Utama	Memiliki Website JDIH	Sudah Integrasi
Provinsi	34	34	34	34
Kabupaten	417	417	414	414
Kota	98	98	98	98
DPRD Provinsi	34	34	34	33
DPRD Kabupaten	415	415	392	392
DPRD Kota	93	93	93	93
Total	1091	1091	1065	1064

Tabel 9: Data Anggota JDIHN yang Sudah Memiliki Laman JDIH Per Agustus 2022

Produk hukum daerah yang dapat diakses dalam JDIHN meliputi beragam dokumen dan informasi hukum yang berbentuk: Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kota, Peraturan Daerah Kabupaten, Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota, Peraturan Bupati, Keputusan Gubernur, Keputusan Walikota, Keputusan Bupati, Instruksi Gubernur, Instruksi Walikota, Instruksi Bupati, Peraturan DPRD Provinsi, Peraturan DPRD Kota, Peraturan DPRD Kabupaten, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Pimpinan DPRD Kota, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten, Keputusan Badan Musyawarah DPRD, Keputusan Sekretaris DPRD, Risalah Sidang DPRD, Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Pada tahun 2013 telah diterbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2013 tentang Standarisasi Pengelolaan Teknis Dokumentasi dan Informasi Hukum yang seyogyanya menjadi pedoman bagi para anggota untuk melakukan pengelolaan JDIHN. Permenkumham ini memuat 11 (sebelas) pedoman dalam pengelolaan JDIH. Meski demikian, sampai tahun 2017, pengelolaan JDIHN utamanya di daerah masih mengalami berbagai tantangan. Perpres JDIHN mendesain praktek pengelolaan JDIHN terdesentralisasi sehingga lebih bersifat informal dan

koordinatif ketimbang subordinatif.⁸⁹ Itulah sebabnya meski telah terdapat Permenkumham standar pengelolaan teknis dokumentasi dan informasi hukum, hingga tahun 2018 masih terdapat banyak anggota yang belum melaksanakan kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan di dalam Perpres JDIHN seperti kewajiban melakukan integrasi.

Pada tahun 2018, Pusat JDIHN mulai secara gencar melakukan pembinaan kepada anggota JDIHN sampai ke daerah. Pembinaan ini semakin diperkuat dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 Tahun 2019 tentang Standar Pengelolaan Dokumen dan Informasi Hukum. Permenkumham ini merupakan salah satu tonggak penting bagi pengembangan pemanfaatan JDIHN ke depan di mana di dalamnya tersedia standar teknis konten dan informasi yang diunggah termasuk di dalamnya standarisasi metadata dan format dokumen.

Pembinaan dilakukan dalam berbagai bentuk mulai dari metode yang konvensional seperti penggunaan brosur dan *leaflet*, membuka *booth* JDIHN untuk memperkenalkan JDIHN, mencetak berbagai *merchandise* JDIHN seperti stiker, tas, dsb. Kegiatan yang lebih formal juga terus secara konsisten dilaksanakan seperti Bimbingan Teknis, Integrasi, dan juga pemberian penghargaan bagi pengelola JDIHN terbaik/pemberian *award*. Pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa untuk meningkatkan ketaatan terhadap Perpres JDIHN perlu dilakukan langkah-langkah kreatif di luar mengeluarkan produk-produk hukum sebagai pedoman. Di luar kegiatan-kegiatan tersebut, koordinasi yang baik juga dijalin dengan Pemerintah Provinsi melalui berbagai cara seperti bersurat langsung kepada Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) yang ternyata efektif untuk membangun komitmen daerah dalam melaksanakan amanat yang telah diberikan dalam Perpres JDIHN.

Suatu jaringan akan dianggap efektif apabila jaringan tersebut mampu menghubungkan seluruh informasi dan dokumentasi hukum yang tersebar dan diproduksi oleh anggotanya. Karena JDIHN terdesentralisasi dan bersifat sukarela (tidak terdapat sanksi jika tidak melakukan kewajiban), pembangunan jaringan tidak dapat dilakukan dengan mudah dan memerlukan intervensi yang bersifat kreatif misalnya melalui

⁸⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pembinaan dan Pengembangan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum* (Jakarta:Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017), Hlm.72

pemberian insentif baik dalam bentuk regulasi, pembuatan mekanisme permintaan, atau penghargaan.⁹⁰ Dalam pengalaman JDIHN, hal ini terbukti efektif dalam mendorong percepatan integrasi *website* anggota dengan *website* Pusat JDIHN, yakni melalui pemberian penghargaan anggota JDIHN terbaik.

Pemberian penghargaan anggota JDIHN terbaik sudah dimulai sejak tahun 2014. Saat ini pemberian penghargaan diberikan pada Tingkat Kementerian, Tingkat Lembaga Negara, Tingkat Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, Tingkat Lembaga Non-Struktural, Tingkat Provinsi, Tingkat Kabupaten, Tingkat Kota, Tingkat Sekretariat DPR Provinsi, Tingkat Sekretariat DPRD Kabupaten, Tingkat Sekretariat DPRD Kota, dan Tingkat Perpustakaan Hukum.

Penilaian terhadap anggota untuk mendapatkan penghargaan didasarkan kepada 7 (tujuh) aspek yaitu: organisasi/kelembagaan, sumber daya manusia, koleksi dokumen hukum, teknis pengelolaan, sarana dan prasarana, pemanfaatan TIK, dan inovasi. Untuk mendorong para anggota melakukan kewajiban pembuatan website dan integrasi, maka pembuatan website dan integrasi menjadi komponen penilaian terbesar yakni 50 poin. Untuk mendorong pengelolaan JDIH di daerah yang melibatkan pemangku kepentingan lain, maka penilaian tim pengelola akan mendapat nilai maksimal apabila melibatkan baik bagian hukum, bagian informasi dan teknologi, dan orang-orang di luar bagian hukum seperti Dinas Kominfo atau SKPD lain yang mendukung penyediaan data JDIH daerah.

Salah satu perkembangan paling menarik pada pengelolaan JDIH daerah terpotret pada komponen penilaian inovasi. Untuk membuat JDIH semakin dikenal masyarakat, Pemerintah Daerah Batam menggunakan Videotrone, dan beberapa pemerintah Daerah telah membuat JDIH versi *android* dalam penyebarluasan informasi hukumnya. Ada yang membuat program JDIH masuk desa di mana disediakan komputer untuk mengakses JDIH, perpustakaan kecil, dan sebagainya. Untuk memaksimalkan manfaat JDIH, Pemerintah Daerah Banyuwangi mengalihmediakan informasi ke Bahasa *Braille* dan Bahasa isyarat. Inovasi-inovasi ini menjadi semacam *best practice* yang dapat ditiru oleh daerah-daerah lainnya.

⁹⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pembinaan dan Pengembangan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum*, *Op.cit.*, Hlm. 74.

Di bawah ini adalah rekapitulasi pengelola JDIH terbaik yang memperoleh penghargaan dari tahun 2018 – 2021.

REKAPITULASI PENGELOLA JDIH TERBAIK DARI TAHUN 2018-2021			
	Provinsi	Kota	Kabupaten
Tahun 2018	I. Provinsi Jawa Barat II. Provinsi Jawa Tengah III. Provinsi Bali	I. Kota Surakarta (Jawa Tengah) II. Kota Sukabumi (Jawa Barat) III. Kota Bandung (Jawa Barat)	I. Kabupaten Tuban (Jawa Timur) II. Kabupaten Sleman (DIY) III. Kabupaten Batang (Jawa Tengah)
Tahun 2019	Kategori Besar I. Provinsi Jawa Tengah II. Provinsi Jawa Barat III. Provinsi Jawa Timur Kategori Kecil I. Provinsi Bali II. Provinsi Kalimantan Selatan III. Provinsi Riau	I. Kota Sukabumi (Jawa Barat) II. Kota Surakarta (Jawa Tengah) III. Kota Bandung (Jawa Barat) IV. Kota Ambon (Maluku) V. Kota Batam (Kepulauan Riau)	I. Kabupaten Tuban (Jawa Timur) II. Kabupaten Semarang (Jawa Tengah) III. Kabupaten Garut (Jawa Barat) IV. Kabupaten Banyuwangi (Jawa Timur) V. Kabupaten Bandung (Jawa Barat) VI. Kabupaten Pematang (Jawa Tengah)
Tahun 2020	Kategori Besar I. JDIH Provinsi Jawa Barat II. JDIH Provinsi Jawa Tengah III. JDIH Provinsi Jawa Timur Kategori Menengah I. Provinsi Bengkulu II. Provinsi Kalimantan Selatan III. Provinsi Kalimantan Timur Kategori Kecil I. Provinsi Bali II. Provinsi Sulawesi Barat III. Provinsi Kep. Bangka Belitung	I. Kota Batam (Kepulauan Riau) II. Kota Sukabumi (Jawa Barat) III. Kota Bogor (Jawa Barat) IV. Kota Surakarta (Jawa Tengah) V. Kota Padang Panjang (Sumatera Barat)	I. Kabupaten Banyuwangi (Jawa Timur) II. Kabupaten Tuban (Jawa Timur) III. Kabupaten Bandung (Jawa Barat) IV. Kabupaten Garut (Jawa Barat) V. Kabupaten Buton (Sulawesi Tenggara) VI. Kabupaten Sukoharjo (Jawa Tengah) VII. Kabupaten Sumedang (Jawa Barat) VIII. Kabupaten Karanganyar (Jawa Tengah) IX. Kabupaten Kubu Raya (Kalimantan Barat) X. Kabupaten Blora (Jawa Tengah)
Tahun 2021	I. Provinsi Jawa Barat II. Provinsi Jawa Tengah III. Provinsi Jawa Timur IV. Provinsi Bali V. Provinsi Sulawesi Barat	I. Kota Sukabumi (Jawa Barat) II. Kota Banjarmasin (Kalimantan Selatan) III. Kota Surakarta (Jawa Tengah) IV. Kota Bandung (Jawa Barat) V. Kota Bekasi (Jawa Barat)	I. Kabupaten Banyuwangi (Jawa Timur) II. Kabupaten Sukoharjo (Jawa Tengah) III. Kabupaten Batang (Jawa Tengah) IV. Kabupaten Sumedang (Jawa Barat)

REKAPITULASI PENGELOLA JDIIH TERBAIK DARI TAHUN 2018-2021			
	Provinsi	Kota	Kabupaten
			V. Kabupaten Wonosobo (Jawa Tengah) VI. Kabupaten Sleman (DIY) VII. Kabupaten Tuban (Jawa Timur) VIII. Kabupaten Cianjur (Jawa Barat) IX. Kabupaten Kendal (Jawa Tengah) X. Kabupaten Semarang (Jawa Tengah)

Tabel 10: Rekapitulasi Pengelola JDIIH Terbaik Dari Tahun 2018 - 2021

Dari tabel di atas dapat terlihat bahwa pengelola JDIIH terbaik masih didominasi Pemerintah Daerah yang berlokasi di Pulau Jawa namun terdapat tren dari tahun ke tahun di mana Pemerintah Daerah lainnya juga terus melakukan perbaikan yang dapat terlihat dari mulai semakin bervariasinya Pemerintah Daerah yang mendapatkan penghargaan di tahun-tahun berikutnya. Pemberian penghargaan terbukti berhasil mendorong anggota untuk berlomba-lomba memperbaiki pengelolaan JDIIH di daerahnya. Kunjungan daerah ke pengelola JDIIH untuk berkonsultasi meningkatkan kualitas pengelolaan JDIIH daerah mengalami peningkatan. Pemberian penghargaan membantu untuk mendongkrak perhatian pimpinan terhadap pengelolaan JDIIH di daerah. Daerah-daerah yang berhasil mendapat penghargaan menyediakan contoh bagi daerah lain untuk mengakselerasi perbaikan pengelolaan di daerahnya.

Dari hasil pembinaan selama ini terhadap anggota JDIIH di daerah masih ditemukan kendala atau tantangan pengelolaan JDIIH, yaitu:

a. Kendala geografis

Luasnya wilayah disertai dengan perbedaan ketersediaan fasilitas pendukung pada masing-masing daerah tetap menjadi persoalan yang tidak terelakkan dalam pengembangan JDIIH di daerah. Pada daerah yang memiliki kondisi geografis yang menantang seperti Papua atau daerah kepulauan lainnya, misalnya, tak semua peserta dapat menghadiri kegiatan pelatihan atau sosialisasi yang dilaksanakan. Saat ini terdapat dua provinsi yang masih belum sepenuhnya melakukan integrasi yaitu Papua dan Papua

Barat dengan penyebab yang sama yaitu kendala geografis yang juga berkorelasi erat dengan ketersediaan sarana prasarana yang memadai.

b. Perbedaan anggaran dan tata laksana.

Besarnya rentang kendali pusat JDIHN terhadap anggota di daerah yang memiliki kemandirian anggaran dan tata kelola masing-masing menjadi tantangan yang nyata. Sebagai contoh, saat ini Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan kelompok anggota JDIHN yang paling terkendala pengembangannya karena memiliki struktur kelembagaan yang berbeda-beda sehingga menimbulkan kesulitan saat akan melakukan koordinasi dan pembinaan.

c. Sarana Prasarana Tidak Memadai

Minimnya sarana prasarana merupakan hal yang sangat nyata dalam konteks daerah. Ketersediaan perangkat elektronik yang esensial bagi pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum sesuai dengan standar yang ada seperti komputer, alat pemindai, dan jaringan internet yang baik masih menjadi kendala di berbagai daerah.

d. Ketersediaan Sumber Daya Manusia yang Kompeten

Di daerah, pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum belum menjadi prioritas karena tidak dianggap sebagai tugas yang penting. Dampak dari cara pikir ini adalah bidang pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum seringkali tidak diisi oleh SDM yang memang ahli atau betul-betul mumpuni di bidang tersebut. Pergantian SDM pada bidang tersebut juga kerap terjadi dengan cepat sehingga meski telah dilakukan peningkatan kapasitas melalui Bimtek, SDM tersebut kemudian dipindahkan ke bagian lain sehingga tidak berdampak pada pengembangan JDIHN di daerah tersebut.

e. Kurangnya Perhatian Pimpinan

Persoalan-persoalan di atas tidak terlepas juga dari pentingnya perhatian dari Pimpinan Daerah tersebut. Prioritas dan fokus pemerintahan di daerah sangat ditentukan oleh janji politik/visi politik dari Kepala Daerah yang terpilih. Pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum tentu jarang sekali menjadi bagian dari visi/janji politik dari Kepala Daerah yang terpilih. Itulah sebabnya, pengelolaan JDIHN kerap tidak menjadi prioritas atau bahkan dianggap sepele. Hal ini juga kemudian berdampak pada dukungan anggaran terhadap pengembangan JDIHN, manajemen SDM, dan penyediaan sarana-prasarana. Sebaliknya, ketika Kepala Daerah tersebut mendukung pengelolaan JDIHN di daerah, pengembangannya dapat berlangsung dengan sangat cepat dan pesat.

2. Aplikasi E-Perda Kementerian Dalam Negeri

Aplikasi e-perda merupakan aplikasi yang dikembangkan oleh Direktorat Produk Hukum Daerah, Ditjen Otda Kemendagri yang bertujuan untuk mempermudah dan mempercepat proses Pembinaan dalam hal penyusunan Produk Hukum Daerah. Dasar pembentukan Aplikasi e-Perda antara lain Pasal 391 dan Pasal 395 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 7 Perpres Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), Pasal 2 Perpres Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia, dan Perpres Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi.

Selain itu, pembinaan produk hukum daerah berbasis digital melalui Aplikasi e-perda yang menjadi salah satu terobosan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diamanatkan oleh Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah dimana ada 3 jenis sistem informasi, yaitu Informasi Pembangunan Daerah, Informasi Keuangan Daerah, dan Informasi Pemerintahan Daerah lainnya. Aplikasi e-Perda termasuk dalam jenis sistem informasi digital Pemerintahan Daerah lainnya yang bertujuan lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi, keterbukaan informasi, dan mendorong terciptanya *clean and good governance*.

Proses pembinaan terhadap produk hukum daerah termasuk fasilitasi terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah telah mengalami banyak perkembangan. Metode fasilitasi yang pada mulanya bersifat manual dan administratif serta membutuhkan waktu dan biaya yang banyak, saat ini dioptimalkan dengan penggunaan teknologi digital berupa aplikasi e-Perda. Dengan adanya aplikasi e-Perda diharapkan pembinaan terhadap produk hukum daerah menjadi lebih cepat dan mudah, efektif dan efisien, serta dapat meminimalkan adanya interaksi secara langsung atau tatap muka antara pejabat pusat dan pejabat daerah. Selain itu, dengan adanya aplikasi e-Perda tata kelola produk hukum daerah akan menjadi lebih transparan karena informasi yang dihadirkan lengkap, terintegrasi dan *realtime*.

Salah satu keunggulan dari Aplikasi e-Perda dalam penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan Produk Hukum Daerah adalah aplikasi e-Perda ini berbasis siap pakai, artinya Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota **tidak perlu** lagi menyiapkan anggaran untuk menyediakan *server* dan membangun aplikasi yang serupa. Pemerintah

provinsi, kabupaten dan kota tinggal memanfaatkan seluruh fasilitas yang sudah diberikan oleh Kemendagri. Dalam pengembangan Aplikasi e-Perda terdapat beberapa capaian (*milestone*) mengingat pembuatan aplikasi e-Perda dipengaruhi terhadap kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang begitu dinamis sehingga sehingga pembuatan Aplikasi ini akan terus berkembang mengikuti perkembangan zaman. Beberapa capaian (*milestone*) tersebut antara lain:

- a. *Milestone* jangka pendek telah terlaksana dimana telah dilakukan proses digitalisasi administrasi dalam rangka percepatan layanan pembentukan produk hukum melalui aplikasi eperda untuk 34 provinsi seluruh Indonesia dan 105 kabupaten/kota di 7 provinsi menjadi pilot project dalam penerapan Aplikasi e-Perda.
- b. Pada triwulan pertama tahun 2022 ini Aplikasi e-Perda masuk pada *milestone* jangka menengah dimana 405 kabupaten/kota telah terintegrasi dengan aplikasi e-Perda. Ini artinya seluruh provinsi, kabupaten dan kota se-Indonesia sudah terintegrasi dengan aplikasi e-Perda dalam proses pembentukan produk hukum daerah. Sesuai dengan arahan Bapak Menteri Dalam Negeri bahwa Unit Layanan Administrasi (ULA) menjadi bagian penting dalam pelayanan Kemendagri, maka saat ini sudah diselesaikan proses integrasi Aplikasi e-Perda dengan aplikasi SiOLA dan saat ini sedang pada tahap pengujian integrasi kedua aplikasi dimaksud. Pada triwulan pertama tahun 2022 ini juga sudah diselesaikan mekanisme koordinasi dengan Kementerian/Lembaga terkait dalam memberikan saran dan masukan oleh Kementerian/Lembaga terkait dalam proses fasilitasi rancangan produk hukum daerah yang berkualitas.
- c. Pada tahun 2022 ini pengembangan Aplikasi e-Perda diharapkan sudah masuk kepada *milestone* jangka panjang. Aplikasi e-Perda diharapkan bisa menjadi sebuah DSS (*Decision Support System*) yang memiliki *tools* untuk mendukung pengambilan kebijakan terkait produk hukum, misalnya tersedianya *executive dashboard* yang komprehensif, *database* produk hukum secara nasional yang saling terhubung, Indeks Kepatuhan Daerah dan *tools* lain yang menjadi sebuah *tools* untuk mendukung pengambilan kebijakan secara nasional.

Grand design integrasi Aplikasi e-Perda beserta komponen yang terlibat di dalam implementasi Aplikasi e-Perda sebagai penerima manfaat atau pemberi layanan dalam proses pembentukan produk hukum daerah, diantaranya:

- a. Biro hukum provinsi dan bagian hukum kab/kota menjadi komponen penyusun rancangan produk hukum daerah yang mana dalam proses fasilitasi pembentukannya dilakukan melalui Direktorat Produk Hukum Daerah.
- b. Integrasi dengan aplikasi SiOLA Kemendagri diperlukan agar proses verifikasi berkas permohonan dan hasil fasilitasi dapat terlaksana melalui satu pintu Kemendagri.
- c. Integrasi dengan Biro Hukum Kemendagri dalam proses pemberian nomor register.

Sedangkan dalam perkembangan layanannya, Aplikasi e-Perda tidak hanya memberikan kemudahan dalam hal fasilitasi, tetapi terdapat beberapa fitur lain dalam aplikasi e-Perda, yaitu:

- a. Analisis Kebutuhan Perda (AKP), fitur yang berfungsi sebagai *tools* bagi pemerintah daerah dalam hal menganalisis kebutuhan suatu perda sebelum ditetapkan dalam propemperda.
- b. Penyampaian Propemperda/Propemperkada, fitur yang berfungsi mempermudah Pemerintah daerah dalam hal penyampaian Propemperda/Perencanaan Penyusunan Perkada tahun berkenaan.
- c. E-Fasilitasi, fitur yang berfungsi sebagai gerbang layanan permohonan fasilitasi rancangan produk hukum daerah baik dari Pemerintah Provinsi kepada Kemendagri maupun dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- d. E-Persetujuan, fitur yang berfungsi sebagai gerbang layanan permohonan persetujuan pembahasan dan penandatanganan rancangan produk hukum daerah.
- e. E-Klarifikasi, fitur yang berfungsi sebagai gerbang pengajuan klarifikasi suatu produk hukum daerah baik dari perorangan, organisasi dan badan hukum.
- f. E-Nomor Register, fitur yang berfungsi sebagai gerbang layanan permohonan nomor register khusus bagi Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- g. Indeks Kepatuhan Daerah (IKD), fitur yang berfungsi sebagai *tools* bagi Kemendagri dalam menilai tingkat kepatuhan pemerintah daerah dari segi pembentukan rancangan produk hukum daerah.

- h. E-Konsultasi, fitur yang berfungsi sebagai layanan komunikasi antara admin pusat (Kemendagri) dengan admin daerah (Pemerintah Daerah) seputar penggunaan aplikasi e-Perda.
- i. Bank Data Produk Hukum, fitur yang berfungsi sebagai *database* produk hukum daerah seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia baik itu Perda, Perkada dan Peraturan DPRD.

Aplikasi e-Perda bagi 34 provinsi telah diresmikan pada tanggal 13 Januari 2021 oleh Dirjen Otonomi Daerah dan dihadiri oleh Kepala Biro Hukum Setda Provinsi seluruh Indonesia secara virtual. Dengan diresmikannya aplikasi e-Perda, seluruh permohonan fasilitasi rancangan peraturan daerah, rancangan peraturan kepala daerah dan rancangan peraturan DPRD Provinsi di seluruh Indonesia dilakukan melalui aplikasi berbasis digital tersebut. Pada tahun 2021 aplikasi e-perda telah terintegrasi juga dengan 105 Kabupaten/Kota dari 7 Provinsi di Indonesia, yaitu Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Maluku Utara, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Sumatera Barat, dan Provinsi Maluku yang diresmikan secara bertahap. Sejak diresmikan pada awal tahun 2021, Aplikasi e-Perda telah mengalami banyak perkembangan, baik dalam perkembangan fitur layanan maupun perluasan akses pengguna dalam pemanfaatan aplikasi tersebut.

Sesuai *milestone* pembangunan e-Perda jangka menengah, maka Pada 9 Maret 2022 telah di-*launching* Aplikasi e-Perda untuk 403 Kabupaten/Kota se-Indonesia di 27 Provinsi se-Indonesia secara hybrid yang dihadiri langsung oleh Dirjen Otonomi Daerah, Gubernur Jawa Timur mewakili 27 Gubernur se-Indonesia dan Bupati Nganjuk mewakili Bupati/Walikota se-Indonesia. Dengan *tagline* Cepat, Transparan, dan Terintegrasi, saat ini aplikasi e-Perda telah diimplementasikan dan terintegrasi dengan seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Indonesia.

Sebagai tindak lanjut diimplementasikannya Aplikasi e-Perda di seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Indonesia, telah diterbitkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188/1978/OTDA Tanggal 17 Maret 2022 perihal Implementasi Aplikasi e-Perda dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang memuat:

- a. Tujuan Aplikasi e-Perda, yaitu untuk mengakselerasi kecepatan pembinaan dan pengawasan serta untuk meningkatkan kualitas terhadap pembentukan produk

hukum daerah terutama yang bersifat pengaturan (*regeling*), sehingga diharapkan dapat memberikan dampak terhadap pembangunan daerah serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat;

- b. Penggunaan Aplikasi e-Perda, dalam rangka pembinaan terhadap pembentukan produk hukum daerah khususnya yang bersifat pengaturan (*regeling*) harus menggunakan Aplikasi e-Perda terhitung mulai 1 April 2022;
- c. Bank Data Produk Hukum Nasional, Aplikasi e-Perda digunakan sebagai bank data produk hukum daerah secara nasional serta digunakan sebagai *tools* untuk memastikan bahwa pembentukan produk hukum daerah telah memenuhi asas pembentukan dan asas materi muatan produk hukum daerah.
- d. *Help Desk* e-Perda, Hal-hal teknis terkait akses dan pengoperasian Aplikasi e-Perda dapat berkoordinasi dengan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah melalui Direktorat Produk Hukum Daerah.

Untuk itu, dalam rangka mewujudkan visi, misi serta prioritas kerja dalam meningkatkan kinerja pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah melalui Aplikasi e-Perda, diperlukan dukungan dari berbagai pihak dalam menjamin kelancaran pelaksanaannya. Tanpa dukungan dari berbagai pihak, pemanfaatan aplikasi e-Perda sebagai pilar utama dalam pelaksanaan pembinaan produk hukum di daerah tidak akan berjalan secara optimal. Pada akhirnya, dengan terus mengedepankan komitmen dalam mengembangkan Aplikasi e-Perda menjadi cepat, mudah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif dan akuntabel serta mempunyai kepastian hukum, diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah.

BAB IV

ARAH PEMBINAAN HUKUM DI DAERAH

Indonesia adalah negara hukum, bukan negara undang-undang atau negara peraturan.⁹¹ Karena itu, mengatur masyarakat tidak selalu harus dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu hal yang dapat dikembangkan, apalagi dalam konteks daerah adalah bagaimana membangun kultur hukum yang mempengaruhi struktur hukum serta proses dan kualitas pembentukan hukum tertulis. Di sisi lain, akan tetap ada nilai-nilai luhur yang ada di Indonesia tidak bisa dikonkritkan menjadi peraturan perundang-undangan. Itulah sebabnya pembangunan hukum akan selalu mencakup hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis.

Arah negara hukum yang hendak dibangun ke depan adalah negara hukum yang disinari sinar ke-Tuhanan. Indonesia memiliki keunikan dan perbedaan dengan negara hukum lain, karena sejak awal para pendiri bangsa ini hendak membangun Indonesia sebagai negara hukum demokratis yang berke-Tuhanan. Ini membuat Indonesia berbeda dengan negara hukum berke-Tuhanan lainnya seperti Arab Saudi, Pakistan, dan Vatikan. Negara-negara tersebut adalah negara hukum yang berke-Tuhanan juga, namun didasarkan pada satu agama saja. Vatikan hanya berdasar kepada hukum kanonik Katolik, sedangkan Arab Saudi dan Pakistan berdasar kepada hukum Islam. Di Indonesia, nilai-nilai luhur semua agama itu terkristalisasi – sehingga Indonesia bukan hanya merupakan *welfare state* tetapi *religious welfare state*.

Pemahaman ini mestinya nampak pada cara berhukum di Indonesia yang meliputi dua tindakan: membuat hukum dan menegakkan hukum. Saat ini, keduanya menggunakan irah-irah: “Atas berkat rahmat Tuhan yang Mahakuasa”, dalam membuat putusan hakim menyebutkan “Keadilan berdasarkan KeTuhanan yang maha Esa”. Ini harus menjadi panduan semua pihak yang terlibat dalam pembentukan dan penegakkan hukum di Indonesia, dari pusat sampai ke daerah, bahwa segala sesuatu harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan yang Maha Esa. Hukum tidak boleh menjadi barang komoditi. Keputusan-keputusan di bidang hukum harus diambil dengan disinari sinar Ketuhanan sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing.

⁹¹ Bagian ini disadur dari ceramah Arif Hidayat, *Arah dan Strategi Pembinaan Hukum di Daerah* (Makalah disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Tengah”, Semarang, 10 Juni 2022).

Indonesia memiliki kosmologi tersendiri sehingga tidak bisa merujuk pada hukum-hukum asing. Indonesia dibangun dengan merujuk pada teori nomokrasi, demokrasi, dan teokrasi (yang berbeda dari negara-negara agama). Para *Founding Fathers* negara ini menunjukkan banyak contoh dalam mengembangkan perpaduan teori-teori tersebut. Salah satu contohnya adalah pola pengambilan keputusan yang menggunakan musyawarah mufakat, bukan voting. Praktik ini masih bertahan sampai sekarang dan merupakan salah satu faktor yang menyebabkan Indonesia tetap utuh bahkan setelah reformasi. Musyawarah dan mufakat menunjukkan kebesaran hati dan kesadaran akan pimpinan Allah yang Mahakuasa. Sikap seperti ini membuat Indonesia berhasil melalui masa-masa kritis dalam bernegara sebagai satu bangsa. Bandingkanlah sejarah bangsa ini dengan bangsa lain seperti Yugoslavia, beberapa negara di Timur Tengah yang pecah dalam proses bernegara.

Kebesaran hati bapak-bapak bangsa ini harus ditiru dan dilanjutkan utamanya dalam pembinaan hukum di daerah. Sebagai contoh ketika suatu daerah akan menyusun produk hukum yang mengatur suatu bentuk larangan dilandasi atas aturan agama, maka pada saat akan menyusun norma ketentuan harus dicermati secara berhati-hati. Hal ini bukan berarti agama sama sekali tidak dapat dijadikan panduan atau tidak memiliki pengaruh sama sekali, namun harus diingat bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Prinsip negara kesatuan berbeda dengan negara federasi yang dipraktikkan di Amerika. Di Amerika, negara bagian boleh memiliki aturan yang berbeda misalnya dalam hal aborsi – di satu negara boleh, di satu lain tidak. Sementara itu, pada negara kesatuan terdapat satu kesatuan hukum nasional sampai ke daerah memiliki prinsip dan asas yang sama.

Hal berikutnya mengenai arah pembinaan hukum di daerah ke depan: apakah hukum daerah semuanya harus sama dan simetris dan menggunakan strategi unifikasi? Secara sosiologis, menyeragamkan pengaturan di Indonesia sangat sulit karena keragaman masyarakatnya. Pembangunan hukum di daerah kedepannya harus tetap memberi ruang bagi keragaman, namun dengan memperhatikan beberapa tolak ukur, yaitu: konsistensi, koherensi, dan korespondensi dengan hukum nasional. Tolak ukur yang kedua adalah bahwa hukum di daerah harus selaras dengan ideologi dan falsafah bangsa.

Oleh karena itu arah pembangunan hukum ke depan harus memperhatikan politik hukum yang terbagi menjadi beberapa lapisan. *Pertama*, politik hukum ideal yaitu Pancasila. *Kedua*, politik hukum dasar yang dijabarkan di dalam Undang-Undang Dasar. *Ketiga*, politik hukum instrumental yang dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya

adalah putusan Mahkamah Konstitusi. Setiap Putusan Mahkamah Konstitusi, baik ketika membatalkan atau menegaskan posisi Undang-Undang, adalah penegasan terhadap politik hukum yang berlaku. Karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi harus sangat diperhatikan dalam pembangunan hukum ke depan.

Seluruh strategi pembangunan hukum ke depan harus selalu ditujukan untuk menjaga konsistensi, koherensi, dan korespondensi antara hukum lokal dan hukum nasional melalui seluruh mekanisme yang ada. Praktik *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah dalam rangka menjaga konsistensi, koherensi dan korespondensi sistem hukum. Demikian juga mekanisme *legislative review* maupun *executive review* dilakukan untuk menjaga hal ini. Hal ini sesuai teori Hans Nawiasky mengenai hukum yang berjenjang. Usaha untuk menjaga konsistensi, koherensi, dan korespondensi sistem hukum ini dilaksanakan sesuai dengan lingkup tugas masing-masing cabang kekuasaan negara yakni di lingkungan legislatif, eksekutif, dan terakhir yudikatif.

Sistem hukum yang dibangun dan praktik-praktik penyelenggaraan negara harus berfungsi mengintegrasikan bangsa sebagaimana telah dicontohkan oleh para *Founding Fathers* negara ini. Harus terdapat satu visi misi negara yakni berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Ini adalah kompas, arah pembangunan hukum di mana semua komponen sistem harus dibangun menuju ke sana. Jika terdapat arah yang sama, meski terdapat kewenangan yang berbeda-beda, hukum yang dihasilkan akan harmonis.

A. Arah Pembinaan Substansi Hukum

Pembinaan substansi hukum di daerah ke depan dilakukan dengan memperhatikan keragaman dan konteks daerah dengan tetap memastikan konsistensi, koherensi, dan korespondensi dengan hukum nasional. Kebijakan penataan peraturan perundang-undangan yang telah dilakukan pada tingkat pusat juga perlu dilakukan di daerah sehingga produk hukum daerah dapat semakin berkualitas dan membawa manfaat yang maksimal bagi masyarakat. Dalam konteks keragaman daerah, pada pembinaan substansi hukum perlu terus dikembangkan kesadaran akan faktor kekhasan daerah baik dari segi kebutuhan hukum maupun budaya hukum yang turut menentukan efektifitas pelaksanaan hukum. Untuk mencapai hal tersebut, hal-hal yang dapat dikembangkan antara lain:

1. Penataan Peraturan Perundang-Undangan

a. Pengendalian Pendelegasian Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdampak terhadap Peraturan Daerah

Pada bidang-bidang yang bersifat lintas sektor, kualitas peraturan daerah yang sangat bergantung pada peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang secara hierarkis memiliki posisi lebih tinggi. Ketika pengaturan di tingkat pusat bersifat tumpang tindih dan disharmoni, maka secara otomatis Pemerintah Daerah kesulitan untuk membuat pengaturan di tingkat daerah yang harmonis. Selain itu, ketidakharmonisan pengaturan di tingkat pusat juga menambah panjang rantai koordinasi dengan Kementerian teknis saat penyusunan Peraturan Daerah sehingga memakan waktu yang panjang dan rumit. Strategi pembinaan substansi hukum di daerah, karenanya tidak bisa terlepas dari agenda penataan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang harus semakin konsisten dan gencar dilakukan.

Termasuk ke dalam strategi penataan peraturan perundang-undangan di sini adalah melakukan simplifikasi pengaturan di tingkat pusat, termasuk mengurangi pendelegasian kepada Pemerintah Daerah untuk menyusun Peraturan Daerah jika tidak betul-betul diperlukan. Selain itu, ketika dilakukan pendelegasian kepada peraturan daerah, maka peraturan perundang-undangan di tingkat yang lebih tinggi harus sudah secara jelas memberikan arah dan substansi pengaturan yang dikehendaki—meski bukan berarti peraturan lebih lanjut di daerah harus seragam. Pendelegasian pengaturan langsung kepada Peraturan Daerah tanpa adanya kejelasan arah dan substansi pengaturan seringkali menimbulkan kebingungan bagi daerah saat menyusun Peraturan Daerah sehingga pada akhirnya dapat mengakibatkan praktik salin-tempel dalam menyusun Peraturan Daerah.

Sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan Pemerintah terbagi menjadi tiga klasifikasi yaitu urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintah konkuren terbagi dalam kategori Urusan Wajib dan Urusan Pilihan, kemudian Urusan Wajib terbagi lagi menjadi dua kategori, yaitu urusan wajib pelayanan dasar dan urusan wajib bukan pelayanan dasar. Maka perlu dilakukan pengendalian kebijakan pendelegasian terhadap urusan pemerintah kategori apa yang lebih diutamakan untuk didelegasikan ke dalam Perda, dan urusan pemerintah kategori apa yang diutamakan untuk menggunakan

kewenangan atribusi dalam pembentukan Perda nya. Tentu dengan mempertimbangkan operasionalisasi di daerah otonom masing-masing, yang memiliki keragaman dan keunikannya masing-masing.

b. Reformulasi dan Simplifikasi Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Penataan pembentukan Perda dilakukan pertama-tama dengan perubahan pola pikir dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di mana tidak semua persoalan harus diselesaikan dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Melalui penyusunan Naskah Akademik dan kajian lainnya, Pemerintah Daerah didorong untuk dapat merumuskan penyelesaian masalah yang efektif baik melalui instrumen peraturan perundang-undangan atau instrumen non-peraturan perundang-undangan.

Kedua, penguatan perencanaan dalam pembentukan Perda. Perencanaan pembentukan Perda harus selaras dengan prioritas pembangunan dan politik hukum nasional. Di satu sisi, pihak Pemerintah Pusat perlu memperjelas prioritas pembangunan dan politik hukum nasional serta menuangkannya dalam bentuk-bentuk yang mudah dipahami oleh daerah.⁹² Ini akan memudahkan daerah dalam menyusun perencanaan hukum di daerah selaras prioritas pembangunan nasional. Di sisi lain, Pemerintah Daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus selalu merujuk kepada prioritas pembangunan nasional meski terdapat ruang untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan konteks daerahnya.

Ketiga, penguatan kualitas peraturan daerah dalam tahap pembentukan dilakukan dengan terus melibatkan sumber daya manusia yang memiliki keahlian –bukan hanya keahlian teknik penyusunan peraturan perundang-undangan– tetapi juga keahlian dalam menganalisis dampak dan pemahaman terhadap budaya hukum di daerah tersebut. Dengan demikian keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-Undang, Analis Hukum, dan tenaga ahli lainnya dalam pembentukan Peraturan Daerah sangat penting untuk diperkuat. Para Penyuluh Hukum secara tidak langsung juga dapat menyumbangkan pemahaman mengenai konteks daerah ini misalnya melalui Penyusunan Peta Permasalahan Hukum atau menjadi jembatan bagi para pembentuk peraturan untuk berdialog dengan masyarakat. Perspektif multidisipliner dalam

⁹² Fitriani A. Sjarif, *Arah dan Strategi Penataan Hukum Nasional yang Koheren dan Konsisten dengan Politik Hukum Nasional* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 28 September 2022).

penyusunan Peraturan Daerah perlu semakin dikuatkan ke depannya, karena Peraturan Daerah diharapkan dapat betul-betul operasional dan implementatif setelah disahkan.

Keempat, penguatan proses harmonisasi peraturan daerah melalui pembentukan peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang memuat:⁹³ definisi pengharmonisasian; hasil pengharmonisasian menjadi dasar atau syarat untuk melanjutkan ke tahapan evaluasi dan fasilitasi - dan ketika hal tersebut tidak dilaksanakan maka proses tahapan evaluasi dan fasilitasi di Gubernur ataupun di Kemendagri tidak bisa dilanjutkan; jangka waktu pengharmonisasian disesuaikan dengan tingkat kesulitan substansi peraturan perundang-undangan; proses pengharmonisasian dilakukan pada saat proses perencanaan, bahkan di dalam proses pembuatan naskah akademik sehingga efisien.

c. Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan *Existing* di Daerah

Munculnya kegiatan “Pemantauan Peninjauan terhadap Undang-Undang” sebagaimana diatur dalam Pasal 95A UU No. 15 Tahun 2019 menunjukkan pentingnya melakukan penilaian atas pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Indonesia. Bertolak dari konsep Negara Indonesia sebagai negara kesatuan di mana pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan negara, sekalipun pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), namun terkait dengan urusan bidang hukum tetap menjadi urusan absolut pemerintah pusat.⁹⁴ Oleh karena itu, semangat yang sama yakni untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang berkualitas melalui suatu kegiatan analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan tersebut perlu juga diterapkan di daerah.⁹⁵ Analisis dan evaluasi terhadap

⁹³ Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM, *Implementasi Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM, 2021).

⁹⁴ Lihat Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

⁹⁵ Enny Nurbaningsih, *Arah dan Strategi Pembinaan Hukum di Daerah* (Makalah disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Timur”, Surabaya, 29 Juli 2022). Dalam paparannya, Enny Nurbaningsih menyamakan esensi kegiatan “pemantauan dan peninjauan” yang dimaksud dalam UU 15 Tahun 2019 dengan kegiatan analisis dan evaluasi hukum yang selama ini dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Peraturan Daerah yang sudah berlaku (*existing*) akan turut mengakselerasi agenda penataan regulasi di Indonesia dan kegiatan ini dapat dipandang sebagai bagian dari kegiatan “pemantauan dan peninjauan” terhadap Undang-Undang.⁹⁶

Kegiatan analisis dan evaluasi sebaiknya dilakukan secara rutin dan kontinu. Agar analisis dan evaluasi Perda dapat berjalan dengan efektif, Pemerintah Daerah dapat menyusun skala prioritas mengenai Perda-Perda yang perlu segera dianalisis dan dievaluasi, misalnya: Perda tersebut sudah berlaku selama kurun waktu tertentu sehingga sudah waktunya dilihat hasil penerapannya; Perda tersebut mendapat perhatian dari masyarakat; atau terdapat putusan pengadilan terhadap Perda tersebut atau berpengaruh terhadap Perda tersebut.

Kemudian, diperlukan pengembangan indikator sebagai panduan untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap Perda yang mungkin berbeda dengan indikator-indikator yang telah dikembangkan untuk mengevaluasi peraturan nasional yang telah dituangkan dalam Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Beberapa indikator yang mungkin diperlukan misalnya adalah penilaian terhadap kesesuaian substansi pengaturan Perda dengan visi daerah (selain dengan Pancasila dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi).⁹⁷ Pengembangan indikator ini perlu memperhatikan keragaman dan perbedaan-perbedaan yang ada di setiap daerah tanpa kehilangan sifat baku dan standar sehingga dapat digunakan untuk menilai tingkat implementasi suatu Perda.⁹⁸ Seluruh kegiatan ini sebaiknya dilakukan dengan pengamatan langsung di lapangan misalnya oleh Pemerintah Daerah dan/atau Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dengan melibatkan pelaku dan pemangku kepentingan terkait sehingga memberikan hasil yang akurat.⁹⁹

Hasil dari pengamatan, pencatatan dan penilaian tersebut segera disampaikan kepada pihak-pihak yang berkaitan/berkepentingan langsung dengan Perda (*stakeholders*) untuk dilakukan pembahasan atau evaluasi sehingga dapat ditentukan solusi terbaiknya. Jika persoalan berkaitan dengan norma maka perlu segera mengajukan perbaikan atau perubahan tetapi jika pada tataran implementasi maka harus dirumuskan rekomendasi

⁹⁶ Enny Nurbaningsih, *Op.cit.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

yang sifatnya non regulatif. Misalnya ditemukan permasalahan belum meratanya pemahaman masyarakat maka dapat direkomendasikan upaya sosialisasi yang lebih intensif. Termasuk jika masalahnya dikarenakan tidak tersedianya sarana dan prasarana maka perlu segera direalisasikan. Koordinasi di antara para pihak yang memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti hal-hal ini juga perlu didiskusikan dan diatur untuk menjamin hasil analisis dan evaluasi ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

2. Revitalisasi Hukum Tidak Tertulis di Daerah

Sebagaimana disebutkan pada bab-bab sebelumnya, sebagai negara hukum Indonesia tidak hanya mengenal hukum tertulis sebagai hukum yang berlaku. Namun hukum adat dan hukum Islam juga mempengaruhi kehidupan masyarakat Indonesia. Hukum adat sebagai hukum yang hidup dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan masyarakat Indonesia sehingga hukum adat sangat beragam mengingat beragamnya suku dan budaya di Indonesia. Selain itu, keberadaan hukum Islam juga mempengaruhi hukum di Indonesia mengingat mayoritas penduduk Indonesia menganut agama Islam sehingga hukum Islam sangat penting dan berpengaruh dalam berbagai sendi kehidupan masyarakat.

Karakter hukum adat dan hukum Islam dalam perkembangannya telah mempengaruhi pembentukan hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan yang ada yang dibuktikan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang bernafaskan hukum adat dan hukum Islam. Sebagai hukum yang mencerminkan kepribadian dan jiwa bangsa, hukum adat tentu relevan menjadi bahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Misalnya peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam yang banyak mengakomodir hukum adat seperti hak ulayat. Adanya Kompilasi Hukum Islam, UU Penyelenggaraan Haji, UU Perbankan Syariah, UU Wakaf, dan sejenisnya menjadi contoh bagaimana hukum Islam mewarnai sistem hukum nasional Indonesia.

Pada tataran daerah, kehadiran hukum adat dan hukum Islam makin menguat pasca diberlakukannya otonomi daerah, dimana daerah diberikan kebebasan untuk mengatur segala urusan daerahnya sendiri. Momentum ini dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk membentuk peraturan-peraturan daerah dengan mengedepankan ciri khas

kedaerahannya, contohnya seperti *Qanun* di Provinsi Aceh atau Perdasus yang ada di Provinsi Papua.¹⁰⁰

Sebagai hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat, sejatinya hukum adat akan bergerak mengikuti perkembangan masyarakat Indonesia. Hal ini sebenarnya merupakan sifat dari hukum adat yang fleksibel dan dinamis sehingga dimungkinkan pada satu waktu hukum adat akan punah seiring dengan perkembangan masyarakatnya. Indonesia sendiri saat ini pada beberapa daerah dapat ditemui makin melemahnya hukum adat, namun masih terdapat daerah-daerah yang kuat penghormatannya kepada hukum adat. Hal ini tercermin masih diakuinya lembaga-lembaga adat dalam penyelesaian permasalahan pada daerah-daerah yang masih kuat hukum adatnya. Namun tidak sedikit juga daerah di Indonesia dimana masyarakatnya cenderung menggunakan hukum negara dalam penyelesaian konflik yang ada dibandingkan menggunakan pranata adatnya, padahal misalnya konflik yang muncul akibat permasalahan adat. Kondisi ini tentunya mengakibatkan semakin tergerusnya keberadaan hukum adat pada suatu daerah.

Sejatinya hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Demikian halnya ketika berbicara hukum positif atau peraturan perundang-undangan yang baik dan efektif adalah yang berangkat dari nilai-nilai yang ada di masyarakat tersebut. Oleh karena itu perlu suatu upaya revitalisasi hukum tidak tertulis dalam pembentukan peraturan di daerah dimana hukum tidak tertulis harus dapat dihidupkan dan diberdayakan kembali. Bahwa pemerintah daerah ketika hendak membentuk peraturan-peraturan daerahnya harus mempertimbangkan kearifan lokal atau nilai-nilai yang hidup di daerah masing-masing agar peraturan tersebut dapat berjalan dengan efektif. Para pembentuk peraturan di daerah harus dapat menggali dan menampung nilai-nilai tersebut dalam rangka menjaga ketertiban hidup masyarakat. Hal ini tentunya bukan merupakan hal yang mudah mengingat bahwa dalam nilai-nilai yang hidup di masyarakat tidak hanya berasal dari hukum adat, sangat dimungkinkan muncul juga nilai-nilai yang berasal dari hukum Islam ataupun nilai-nilai dari kearifan lokal lainnya yang ke semuanya harus dapat diakomodir oleh hukum tertulis yang akan dibentuk. Bagaimana mengharmoniskan dan menyelaraskan nilai-nilai ini ke dalam suatu peraturan perundang-undangan yang tertulis

¹⁰⁰ Perda khusus seperti *Qanun* di Aceh atau Perdasus di Papua ini lahir dari pengaturan khusus yang diberikan oleh undang-undang yang secara khusus mengatur kedua provinsi tersebut.

menjadi pekerjaan rumah yang besar bagi pembentuk peraturan, sehingga perlu disusun strategi yang efektif untuk mendukung upaya merevitalisasi hukum tidak tertulis ini.

3. Dampak Putusan Pengadilan terhadap Hukum di Daerah

Putusan Pengadilan baik yang berasal dari Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung perlu diperhatikan dalam melakukan pembinaan substansi hukum di daerah. Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana digambarkan pada Bab III, meski merupakan putusan pengujian terhadap undang-undang memiliki dampak tidak langsung terhadap hukum di daerah secara fundamental seperti persoalan kewenangan *review* terhadap Perda oleh Pemerintah Pusat dan pengakuan terhadap hukum dan hak-hak masyarakat hukum adat. Hal-hal ini tentu perlu diperhatikan dalam peraturan-peraturan daerah yang dibentuk di masa depan agar selaras dengan arah yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung di sisi lain memiliki dampak langsung terhadap keberlakuan suatu Peraturan Daerah yang diuji. Dengan semakin berkembangnya praktik pengujian peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Daerah di Mahkamah Agung, maka kedepannya makin diperlukan kecermatan bagi pembinaan hukum di daerah untuk memastikan keselarasan substansinya dengan Putusan-Putusan Pengadilan.

B. Arah Pembinaan Kelembagaan Hukum

B.1. Arah Pembinaan Lembaga, Kewenangan, dan Interaksi Antar Lembaga

Arah penataan lembaga, kewenangan dan interaksi antar lembaga yang memiliki kewenangan pembinaan hukum di daerah harus didasarkan kepada politik hukum otonomi daerah yang telah digariskan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dasar yang sangat fundamental ada pada Bab I UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur prinsip negara kesatuan, prinsip negara demokrasi, termasuk di dalamnya pasal 18, 18A, dan 18B. Bab-bab awal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *the founding chapter* atau bab yang meletakkan dasar bagi bab-bab selanjutnya. Bab I UUD NRI 1945 telah meletakkan dasar negara kesatuan, dasar republik, dasar negara hukum, dasar demokrasi. Prinsip-prinsip dasar ini harus terefleksi dalam pengaturan-pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan oleh cabang kekuasaan eksekutif dan penyelenggaraan negara oleh cabang-cabang

kekuasaan lainnya. Penting untuk dipahami bahwa politik hukum daerah tidak hanya terdapat dalam Pasal 18A dan Pasal 18B tetapi juga ada pada Pasal 1 dan Pasal-pasal lainnya di bab I tersebut. Politik otonomi daerah yang ada pada Pasal 18 prinsipnya adalah otonomi seluas-luasnya dan negara mengakui keragaman dan kekhususan.

Mengingat peran strategis pemerintah daerah dan politik hukum otonomi yang seluas-luasnya, kelembagaan harus ditata sedemikian rupa agar pembinaan oleh pemerintah pusat tidak secara perlahan-lahan melalui berbagai peraturan perundang-undangan terutama sektoral, mengambil urusan rumah tangga daerah tersebut dan terjadi kecenderungan untuk sentralisasi.

Selain itu, penting untuk juga memperhatikan beberapa tren global maupun domestik yang baik secara langsung maupun tidak berkaitan dengan pembangunan daerah seperti SDGs, New Urban Agenda, melokalkan HAM, dan road to G-30, RANHAM 2021-2025, *right to city*. Tren global dan kecenderungan domestik ini menghendaki kemitraan secara global dan pemerintah pusat, peningkatan kapasitas pemerintah daerah, serta keterlibatan masyarakat untuk turut merasakan pembangunan dan komitmen terhadap peraturan daerah.

Agar pembinaan terhadap lembaga beserta dengan kewenangan dan interaksi antar lembaga pembinaan hukum di daerah menuju pada arah yang telah dikemukakan di atas, beberapa hal yang dapat dikembangkan adalah:

1. Sinergitas Lembaga dalam Pembentukan Hukum di Daerah

Waktu yang lama dan kerumitan proses pembentukan Peraturan Daerah merupakan hal yang paling banyak dikeluhkan daerah terkait dengan proses pembentukan peraturan daerah. Untuk mengatasi persoalan ini diperlukan sinergitas lembaga-lembaga yang berperan dalam proses pembentukan hukum di daerah, yaitu Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri.

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab III, kedua lembaga ini memang memiliki kewenangannya masing-masing dalam melakukan pembinaan hukum di daerah. Pelaksanaan kewenangan ini perlu disinergikan agar dapat menciptakan proses yang efisien tanpa mengurangi pemenuhan tujuan dari masing-masing kewenangan tersebut. Ke depannya, kolaborasi kelembagaan menjadi penting. Cara pandang pembinaan hukum di daerah bukan lagi semata-mata menjalankan kewenangan yang masing-masing dimiliki lembaga, tetapi bagaimana kewenangan-kewenangan tersebut

bisa dilaksanakan bersama-sama sehingga mencapai hasil yang diharapkan secara maksimal dengan proses yang efisien dan memudahkan seluruh pihak.

Alternatif-alternatif sinergitas perlu didiskusikan bersama. Salah satu alternatif sinergi yang dapat ditempuh misalnya dengan membuat proses sinkronisasi materi Peraturan Daerah dengan Kementerian Teknis kedepannya dilakukan satu atap dengan harmonisasi di Kantor Wilayah untuk memangkas waktu dan mengefisiensikan proses. Dengan demikian, konsultasi Pemerintah Daerah dengan Kementerian Dalam Negeri hanya berfokus pada registrasi Peraturan Daerah saja.

2. Partisipasi Publik dalam Pembinaan Hukum di Daerah

Partisipasi publik di daerah semakin urgen dilakukan dalam rangka membentuk peraturan daerah yang berkualitas dan dapat menjawab permasalahan daerah tersebut secara tepat dan akurat. Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 91/PUU/XVIII/2020 menekankan pentingnya mengupayakan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) yakni memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun. Ini merupakan praktik yang juga harus dikembangkan sebagai bagian dari pembinaan hukum di daerah.

Untuk mendaratkan praktik *meaningful participation* diperlukan uraian yang lebih konkrit atau semacam pedoman atau indikator yang dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat menjadi rujukan untuk mengembangkan panduan bagi pelaksanaan partisipasi publik di daerah tentunya dengan penyesuaian-penyesuaian terhadap prosedur pembentukan peraturan daerah yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Permenkumham Nomor 11 Tahun 2021.

Untuk membantu membudayakan hal ini, TIK dapat dimanfaatkan untuk menjadi wadah partisipasi publik tersebut pada setiap tahap pengelolaan produk hukum daerah yakni mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, sampai dengan

pemberlakuan dan evaluasi. Perluasan partisipasi publik diharapkan dapat membantu mengurangi terjadinya *copy-paste* materi peraturan daerah dan membantu transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan produk hukum daerah. Selain itu, evaluasi produk hukum daerah juga dapat semakin kaya karena mendapatkan umpan balik langsung dari masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Dalam konteks nasional, hasil evaluasi ini bahkan dapat dikelola menjadi masukan bagi perumusan kebijakan nasional.

B.2. Arah Pembinaan Sumber Daya Manusia Bidang Hukum di Daerah

Pembinaan sumber daya manusia di bidang hukum ke depan dilakukan untuk menciptakan SDM di daerah yang memiliki pemahaman kuat terhadap sistem hukum nasional dan kemampuan analisis yang tajam untuk membentuk dan menerapkan hukum di daerah secara kontekstual. SDM bidang hukum di daerah seperti Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Penyuluh Hukum, Analis Hukum serta aparatur penyelenggara negara lainnya dituntut untuk memiliki kesadaran akan keragaman nilai dan budaya di Indonesia, kemampuan observasi yang baik terhadap kondisi sekitarnya, sehingga mampu memahami nilai-nilai yang berada di masyarakat dan menghasilkan produk hukum dan penerapan hukum yang efektif. Sinergitas dan kolaborasi antar jabatan ini tentunya akan dapat memperkuat dan memperteguh pelaksanaan pembinaan hukum di daerah.

Untuk menuju arah yang dikemukakan di atas, beberapa hal yang dapat dikembangkan dalam pembinaan sumber daya manusia bidang hukum di daerah meliputi:

1. Jabatan Fungsional (Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Analis Hukum, dan Penyuluh Hukum)

a. Persebaran SDM Bidang Hukum yang Proporsional

Kehadiran jabatan fungsional di bidang hukum seperti Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Penyuluh, dan Analis Hukum yang memiliki peran yang sangat signifikan dalam pembangunan sistem hukum di daerah perlu dimanfaatkan secara maksimal oleh setiap daerah. Sayangnya, persebaran SDM di bidang hukum ini belum merata di seluruh daerah sehingga menjadi salah satu kendala bagi peningkatan kualitas hukum di daerah sebagaimana telah diuraikan pada Bab III dokumen ini. Setiap

daerah perlu menyadari pentingnya memiliki SDM yang memiliki keahlian dan kompetensi yang khusus di bidang hukum. Karena itu perlu segera dilakukan analisis kebutuhan sumber daya manusia di bidang hukum secara akurat sehingga kebutuhan yang saat ini ada dapat segera diisi oleh orang-orang yang berkompeten.

Selain itu penting untuk memastikan SDM ini ditempatkan sesuai dengan keahliannya. Instansi Pembina dapat mengambil peran untuk terus memantau dan mendorong penempatan SDM yang sesuai dengan keahliannya sehingga dapat membawa manfaat yang maksimal bagi pembinaan hukum di daerah.

b. Pemerataan Kesempatan Memperoleh Peningkatan Kapasitas bagi SDM di Daerah

Berdasarkan urusan pemerintahan sesuai dengan UU tentang Pemerintahan Daerah, urusan hukum (yustisi) merupakan urusan absolut (Pemerintah Pusat) sehingga selama ini pembinaan terhadap sumber daya manusia bidang hukum di daerah seperti Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Penyuluh Hukum, dan Analis Hukum dilakukan oleh Instansi Pembina. Tidak dapat dipungkiri bahwa pola ini tentu memiliki keterbatasan pelaksanaan usaha-usaha peningkatan kapasitas SDM di daerah yang merata, baik dari segi anggaran maupun sarana-prasarana. Diperlukan strategi baru untuk dapat mempercepat pemerataan kesempatan peningkatan kapasitas SDM di daerah.

Pertama, kehadiran teknologi informasi dan komunikasi perlu terus dimanfaatkan secara maksimal untuk memangkas keterbatasan dan *gap* pembinaan SDM yang selama ini terjadi. Dengan pertolongan TIK pelatihan dan pembinaan dapat dilakukan secara daring, *blended learning*, dan sebagainya. Ketersediaan modul-modul dan kegiatan pelatihan juga bisa diakses kapan saja. Hal-hal ini tentu dapat mempercepat pemerataan kesempatan pelatihan dan peningkatan kapasitas bagi SDM di daerah.

Kedua, kolaborasi penyelenggaraan pelatihan dapat dilakukan di antara Instansi Pembina dengan Pemerintah Daerah maupun pemangku kepentingan lainnya guna menyediakan akses pendidikan dan pelatihan yang seluas-luasnya bagi pengembangan kompetensi SDM di daerah.¹⁰¹

¹⁰¹ Wicipro Setiadi, *Strategi Penguatan dan Pembinaan Sumber Daya Manusia di Daerah (Jabatan Fungsional di Bidang Hukum)* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 28 September 2022).

2. Jabatan Pimpinan Tinggi dan Jabatan Administrasi

Jabatan Pimpinan Tinggi dan Jabatan Administrasi di daerah yang terlibat dalam pembinaan hukum di daerah tentunya memiliki pengaruh yang sangat penting bagi terwujudnya produk hukum daerah yang berkualitas. Komitmen, dukungan, dan perhatian terhadap setiap tahapan proses dan kebijakan penataan regulasi akan mendorong percepatan perbaikan dan pengembangan kualitas produk hukum daerah.

C. Arah Pembinaan Budaya Hukum

Sebagai masyarakat yang majemuk atau pluralistik, masyarakat Indonesia memiliki kesadaran hukum yang tidak tunggal atau seragam—meski tetap terdapat beberapa persamaan di antara perbedaan-perbedaan tersebut.¹⁰² Bercermin dari kondisi tersebut, arah pembinaan budaya hukum ke depan harus dilakukan secara menyeluruh baik kepada masyarakat maupun para penyelenggara negara agar terdapat nilai yang harmonis bagi beroperasinya sistem hukum di tengah masyarakat yang majemuk.¹⁰³ Para penyelenggara negara dan aparat hukum secara khusus perlu memiliki pemahaman yang mendalam mengenai budaya hukum sehingga mampu membentuk dan menerapkan hukum secara efektif di tengah kesadaran hukum atau budaya hukum yang berbeda-beda.

Pembinaan budaya hukum ke depan harus dipandang bukan sebagai proses satu arah di mana masyarakat ditempatkan sebagai objek yang menerima pembinaan menuju suatu keseragaman. Sebaliknya, pembinaan budaya hukum merupakan suatu proses yang dinamis dimana masyarakat merupakan salah satu subjek dan pelaku pembentukan budaya hukum yang diharapkan. Kesadaran hukum dibentuk melalui proses dialogis seluruh pihak yakni pemerintah dan masyarakat dalam kesetaraan sehingga kemudian dapat juga menjadi masukan bagi pembentukan komponen sistem hukum yang lain, utamanya substansi hukum.¹⁰⁴ Dengan ini, maka proses internalisasi nilai-nilai yang hendak dicapai

¹⁰² St. Laksanto Utomo, *Model Pembinaan Hukum untuk Pembentukan Budaya Sadar dan Taat Hukum di Daerah* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).

¹⁰³ Ini selaras dengan visi Sistem Penyuluhan Hukum ke depan yakni: “Terwujudnya Kesadaran Hukum Masyarakat (termasuk aparatur negara) secara menyeluruh” yang dituangkan dalam Kerangka Kebijakan Strategis Penyuluhan Hukum Tahun 2020-2026.

¹⁰⁴ Esmi Warassih, *Arah dan Strategi Penguatan Budaya Hukum Masyarakat di Daerah* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).

melalui pembinaan budaya hukum terjadi secara alami dan menjadi sumber yang kaya tak hanya bagi hukum di daerah tetapi juga bagi hukum nasional.

Untuk mencapai tujuan tersebut, terdapat beberapa strategi yang dapat dikembangkan, yaitu:

1. Sinergitas Penyuluhan Hukum di Daerah

Penyuluhan hukum tetap akan menjadi salah satu ujung tombak pembinaan budaya hukum di daerah. Selama ini terdapat beberapa Kementerian/Lembaga (K/L) yang memiliki program-program penyuluhan sampai ke daerah yaitu: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Restorasi Gambut, Badan Narkotika Nasional, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, dan Kementerian Sosial.¹⁰⁵ Diperlukan sinergi antar K/L ini agar program-program penyuluhan hukum di daerah (dengan nama apapun) dapat semakin optimal.

Salah satu yang dapat menjadi rujukan untuk melakukan sinergitas ini adalah Kerangka Strategis Penyuluhan Hukum Tahun 2022-2026, fokus penyuluhan hukum ke depan adalah pada “Pembangunan Kesadaran Hukum Masyarakat”.¹⁰⁶ Strategi ini dijalankan selama tahun 2022 hingga 2026 secara bertahap sebagai berikut:¹⁰⁷

- a. Tahun 2022-2023 dilakukan Penyuluhan Hukum yang mengarah pada upaya peningkatan Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*) masyarakat. Pengetahuan hukum ini dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana subjek hukum mengetahui, bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum (hukum tertulis/ tidak tertulis). Pengetahuan tersebut menyangkut perilaku yang dilarang atau diperbolehkan oleh hukum. Aspek yang menjadi fokus dalam program ini adalah aspek kognisi dari masyarakat.
- b. Tahun 2023-2024 dilakukan penyuluhan hukum yang mengarah pada upaya peningkatan Pengetahuan tentang isi peraturan hukum (*law acquaintance*); Pengetahuan dalam hal ini terkait dengan aspek Pemahaman hukum, artinya seseorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai

¹⁰⁵ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Evaluasi Program Pemberdayaan Hukum Bagi Masyarakat* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2021), Hlm. 19-24.

¹⁰⁶ Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum, *Kebijakan Strategis Penyuluhan Hukum Tahun 2022-2026*, (Jakarta:Badan Pembinaan Hukum Nasional,2022) Hlm.6

¹⁰⁷ *Ibid.* Hlm.14

aturan-aturan tertentu terutama dari segi isinya. Aspek yang menjadi fokus dalam program ini adalah aspek afektif masyarakat.

- c. Tahun 2024-2025 dilakukan penyuluhan hukum yang mengarah pada peningkatan Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*legal attitude*); arah kebijakan yang terkait dengan sikap hukum adalah untuk mengetahui sejauh mana subjek hukum memiliki kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum. Aspek yang menjadi program ini adalah aspek psikomotorik masyarakat.
- d. Tahun 2025-2026 dilakukan penyuluhan hukum yang mengarah pada peningkatan perilaku yang taat hukum (*legal behavior*) Perilaku hukum ditekankan pada praktek berperilaku dari subjek hukum agar tetap sesuai dengan hukum yang berlaku. Aspek kepatuhan terhadap hukum menjadi fokus dalam program ini.

Target-target ini dapat digunakan untuk mengharmoniskan program-program yang akan dilaksanakan pada periode ini. Selain itu, kolaborasi antar K/L juga dimungkinkan apabila terdapat isu-isu yang menjadi perhatian bersama di daerah.

2. Penyusunan Instrumen dan Metode Penyuluhan Hukum

Penyusunan dan pengembangan instrumen dan metode penyuluhan hukum menjadi salah satu agenda yang krusial untuk dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penyuluhan hukum di daerah dalam membentuk budaya hukum. Dengan kondisi daerah yang beragam, metode dan instrumen penyuluhan perlu beragam pula.

Penyusunan Peta Permasalahan Hukum penting untuk dilakukan mengingat fungsinya sebagai acuan dalam menentukan langkah-langkah yang harus dilakukan dalam melaksanakan kegiatan Penyuluhan Hukum yang di dalamnya terdapat penentuan sasaran penyuluhan hukum, metode penyuluhan hukum, dan materi penyuluhan hukum yang paling tepat dan efektif sesuai dengan kebutuhan. Peta penyuluhan hukum disusun dengan dengan pengumpulan bahan, data dan informasi baik berupa angka, keterangan yang benar dan nyata yang dapat dijadikan sebagai dasar kajian/penelitian dalam mengambil simpulan akan kebutuhan hukum suatu masyarakat. Hasil pemetaan juga dapat menjadi dasar untuk membuka ruang kolaborasi dengan pemangku kepentingan lain untuk melakukan penyuluhan hukum secara menyeluruh. Dalam rangka memperoleh data yang akurat dan aktual tentang pelaksanaan penyuluhan hukum, kegiatan penyusunan peta penyuluhan hukum direkomendasikan untuk dapat dilaksanakan secara periodik.

Metode penyuluhan hukum di daerah juga harus terus dikembangkan, salah satunya adalah tidak lagi hanya menggunakan metode penyuluhan yang bersifat satu arah. Jika penyuluhan hukum hendak mencapai perubahan perilaku masyarakat dan aparatur pemerintahan, maka penyuluhan hukum harus berangkat dari kebutuhan audiens yang akan disuluh dan ini mutlak memerlukan adanya suatu dialog yang setara antara penyuluh dengan pihak yang disuluh.¹⁰⁸

Dengan demikian, tujuan penyuluhan hukum bukan lagi hanya sekedar membuat masyarakat atau aparatur pemerintahan memahami hukum positif yang ada, tetapi menjadi ruang dialog juga untuk menyerap persepsi, aspirasi, dan budaya hukum masyarakat. Proses penyuluhan hukum karenanya akan menjadi sumber yang sangat kaya, di mana audiens yang disuluh tidak lagi ditempatkan sebagai objek tetapi subjek. Melalui penyuluhan hukum, bukan hanya audiens penyuluhan yang ditingkatkan kesadaran hukumnya, tetapi para penyuluh dapat juga menyerap masukan-masukan untuk disampaikan kepada pembentuk kebijakan guna meningkatkan efektivitas implementasi suatu kebijakan atau peraturan-perundang-undangan di daerah atau bahkan sebagai masukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan datang. Kreativitas dan kepekaan terhadap kebutuhan masyarakat akan menjadi unsur yang sangat penting dimiliki setiap penyuluh hukum di daerah.

3. Peran Kelompok/Komunitas Sadar Hukum

Dengan cakupan wilayah yang sangat luas dan beragam, pembinaan budaya hukum perlu dilakukan secara masif dan organik. Selain adanya sinergitas antar K/L untuk melakukan pembinaan budaya hukum, pemberdayaan kelompok atau komunitas sadar hukum sesuai dengan konteks daerah akan sangat diperlukan. Kelompok atau Komunitas Sadar Hukum ini dapat berupa tokoh masyarakat, tokoh agama, lembaga adat,¹⁰⁹ kelompok pegiat isu tertentu, aktivis kemasyarakatan, sekolah atau universitas, atau kelompok-kelompok yang telah ada sebelumnya sebagai hasil program Pemerintah seperti Desa Sadar Hukum dan Kelompok Sadar Hukum, dan lain sebagainya. Ini akan membuat pembinaan budaya hukum di daerah menjadi gerakan yang masif, kolaboratif,

¹⁰⁸ Esmi Warassih, *Op.cit.*

¹⁰⁹ Pelibatan lembaga adat dalam pembangunan hukum di daerah tak hanya pada pembangunan budaya hukum tetapi juga sesungguhnya pada pembentukan produk-produk hukum daerah, penegakan hukum, dan penyelesaian sengketa. Lihat St. Laksanto Utomo, *Op.cit.*

dan kontekstual. Pembinaan hukum bisa berjalan secara organik dan efektif karena dilakukan oleh kelompok-kelompok/komunitas-komunitas yang secara sukarela memang memiliki perhatian terhadap isu-isu tertentu. Hal ini dapat menjadi salah satu jalan keluar dari persoalan klasik seperti keterbatasan SDM dan anggaran untuk melakukan pembinaan budaya hukum.

D. Arah Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum

Teknologi informasi dan komunikasi (TIK) pada hakikatnya adalah memfasilitasi interaksi hubungan antara manusia.¹¹⁰ Karena itu, peluang pengembangan dan pemanfaatan TIK dalam pembinaan hukum di daerah sangat besar, apalagi di tengah masyarakat yang majemuk. Arah pembinaan sarana prasarana hukum di daerah, dalam hal ini TIK di bidang hukum, ke depannya adalah pengembangan TIK untuk menggali, membangun, dan menjelaskan ruang interaksi antara masyarakat hukum dengan sistem pemerintahannya. Beberapa sistem informasi hukum yang telah dikembangkan baik pada tataran pusat maupun daerah, hendaknya tidak terjebak menjadi sarana penyebaran informasi hukum positif saja. Masing-masing daerah dapat secara kreatif memanfaatkan sistem informasi hukum sesuai dengan konteks masyarakat setempat dan interaksi yang hendak diwadahi. Dengan kata lain, ke depannya, TIK dapat dimanfaatkan baik pada aspek desain regulasi, pengukuran kepatuhan hukum dan kualitas implementasi.¹¹¹ Pemanfaatan TIK sebagai instrumen pembangunan hukum di daerah ini harus memperhatikan aspek keamanan dan kebutuhan khas daerah agar dapat mencapai manfaat yang maksimal.

Untuk mencapai tujuan tersebut, beberapa strategi yang dapat dikembangkan yaitu:

1. Optimalisasi Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Pengelolaan Produk Hukum Daerah.

Pemanfaatan sistem informasi hukum baik di tingkat pusat dan daerah merupakan tren yang tidak terelakkan. Selain JDIHN dan E-Perda yang masing-masing

¹¹⁰ Edmon Makarim, *Pemanfaatan TIK Untuk Pembinaan Substansi Hukum di Daerah* (Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).

¹¹¹ Hari Purwadi, *Tren dan Proyeksi Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi Untuk Pembinaan Budaya Hukum di Daerah* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).

memiliki lingkup nasional, kesadaran akan fungsi sistem informasi hukum dalam pengelolaan produk hukum di daerah juga mulai muncul pada banyak daerah. Sebagai contoh, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Barat meluncurkan “E-Perda Rancak” yang merupakan singkatan dari “Elektronik Pengharmonisasian RanperDA yang Responsif, hArmoNis, terenCana, AKuntabel”. Aplikasi digital ini bertujuan menghemat biaya dan waktu dari proses harmonisasi Perda di mana seluruh prosedur administrasi harmonisasi Perda bisa dilakukan secara virtual dan seluruh dokumen pengharmonisasian pun bisa diunggah tanpa perlu diantar ke Kantor Kemenkumham Sumbar.¹¹² Aplikasi ini dibuat dengan mempertimbangkan kondisi geografis provinsi Sumatera Barat di mana jarak Kota dan Kabupaten terletak cukup jauh dari kota Padang dan Sebagian daerah bahkan butuh waktu 10 jam untuk pulang dan pergi, belum lagi Kabupaten Kepulauan Mentawai yang merupakan pulau terpisah.¹¹³

Di Jawa Tengah, setidaknya terdapat beberapa sistem informasi seperti E-Legislati DPRD Provinsi Jawa Tengah yang merupakan Sistem Informasi penyusunan legislasi Perda di DPRD Jateng, SIP Prokumda yang merupakan portal pengajuan fasilitasi dan evaluasi (pengawasan) Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota, dan E-PHD Biro Hukum Setda Provinsi Jawa Tengah yang merupakan layanan permohonan penyusunan produk hukum daerah Perda Pergub dan Kepgub berbasis IT di Biro Hukum Setda Jateng.¹¹⁴ Ini menunjukkan kesadaran pemanfaatan TIK yang tinggi, namun masih belum bersifat integratif.

Tren pemanfaatan sistem informasi ini ke depannya perlu didorong agar dapat berjalan secara efisien dan integratif. Pada tahap awal terdapat kecenderungan setiap instansi atau setiap daerah untuk membuat sistem informasinya sendiri, namun pada tahap lanjutan, perkembangan ini perlu dijaga agar dapat menuju pada integrasi sistem sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut (Integrasi sistem antar instansi, integrasi antara wilayah, dsb.). Evaluasi secara berkala terhadap kemanfaatan dan keamanan dari sistem informasi harus terus dilakukan untuk memastikan sistem informasi tidak menjadi beban baru dalam pembentukan produk hukum di daerah.

¹¹² Fathul Abdi, *Mengenal “E-Perda Rancak” Jurus Kemenkumham Sumbar Permudah Harmonisasi Perda*, Antara News, <https://sumbar.antaranews.com/berita/521517/mengenal-e-perda-rancak-jurus-kemenkumham-sumbar-permudah-harmonisasi-perda> (diakses 1 September 2022).

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Iwannudin Iskandar, *Op.cit.*

2. Pengembangan Sistem Informasi Hukum Menuju Satu Data Dokumen Hukum

Keberadaan suatu *database* dokumen hukum nasional yang lengkap, akurat, dan mudah diakses sangatlah diperlukan untuk menunjang berbagai agenda pembangunan hukum baik dalam lingkup nasional maupun daerah. Melalui *database* yang lengkap ini, berbagai analisis hukum dapat bertolak, misalnya untuk mengidentifikasi tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang berujung pada fenomena *hyper regulation* dan ketidakpastian hukum.¹¹⁵ Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) yang anggotanya telah tersebar di seluruh Indonesia dan telah menjadi salah satu indikator penilaian Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik memiliki potensi besar untuk mewujudkan Satu Data Dokumen Hukum sebagai *database* dokumen hukum nasional yang lengkap, valid, dan akurat.

Selain menyajikan informasi, ke depannya JDIHN dapat dikembangkan untuk menganalisis informasi hukum yang telah terkumpul di dalam *database* untuk berbagai tujuan, misalnya mengelompokkan dokumen hukum ke dalam rumpun/isu tertentu sehingga memudahkan pihak-pihak yang memerlukan informasi untuk menelusuri dokumen hukum yang relevan, menemukan pengaturan yang tumpang tindih, dan sebagainya. Dokumen yang lengkap juga dapat menjadi dasar untuk melakukan pengawasan dan evaluasi peraturan perundang-undangan sampai ke level daerah. Selain itu, JDIHN juga nantinya dapat menjadi sumber data maupun penerima data dari aplikasi-aplikasi lain yang berkaitan dengan dokumen hukum misalnya aplikasi yang berkenaan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah sehingga setiap dokumen hukum dikelola secara integratif.

Untuk mewujudkan hal ini, keamanan data menjadi salah satu isu yang paling penting untuk diperhatikan dalam pengembangan JDIHN ke depan. Demikian juga kemudahan akses bagi pengguna perlu terus menjadi prioritas untuk mendorong pemanfaatan yang maksimal oleh masyarakat luas. Dalam hal ini, Pusat JDIHN harus terus berkolaborasi dengan anggotanya di seluruh Indonesia untuk melakukan sosialisasi, validasi, asistensi, dan optimalisasi pemanfaatan TIK dalam pengelolaan JDIH.

¹¹⁵ Sambutan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dalam Acara Pembukaan Pertemuan Nasional Pengelola JDIH dan Pemberian Penghargaan bagi Anggota JDIHN Terbaik Tahun 2022, Jakarta, 18 Oktober 2022.

3. Penguatan Regulasi Mengenai Pengelolaan Sistem Informasi Hukum

Dasar hukum pengelolaan sistem informasi hukum nasional melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional saat ini diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (Perpres JDIHN). 10 tahun setelah penetapannya, dunia teknologi informasi telah berkembang dengan sangat pesat. Sebagaimana juga diuraikan pada dokumen ini, selama sepuluh tahun itu pula telah terdapat begitu banyak perkembangan pengelolaan dokumen hukum nasional serta kebutuhan-kebutuhan baru yang mengemuka.

Aspek-aspek baru seperti keamanan data, relasi JDIHN dengan sistem informasi lainnya yang juga bersinggungan dengan dokumentasi hukum, kebutuhan agar JDIHN tidak hanya menyajikan informasi tetapi juga mengelola informasi menjadi berbagai bentuk yang dapat dimanfaatkan, memerlukan dukungan regulasi yang lebih mutakhir. Dalam hal ini, diperlukan penguatan regulasi mengenai pengelolaan sistem informasi hukum sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman, serta memberikan kepastian hukum bagi pelaksanaannya oleh anggota yang tersebar di seluruh Indonesia. Evaluasi terhadap Perpres JDIHN dapat menjadi langkah awal untuk penguatan regulasi ini kedepannya.

BAB V

PENUTUP

Sebagai bagian dari subsistem hukum nasional, kualitas hukum di daerah sangat menentukan kualitas sistem hukum nasional. Selama ini, masih terdapat persoalan-persoalan dan tantangan-tantangan yang berkenaan hukum di daerah – suatu hal yang sangat wajar terjadi mengingat betapa luas dan beragamnya daerah di Indonesia. Pembinaan hukum di daerah karenanya merupakan suatu agenda yang sangat penting untuk diperhatikan dan direncanakan secara serius.

Pembinaan hukum di daerah ke depan harus selalu ditujukan untuk menjaga konsistensi, koherensi, dan korespondensi antara hukum lokal dan hukum nasional dengan tetap berlandaskan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah menggariskan politik otonomi daerah yang pada prinsipnya adalah memberikan otonomi seluas-luasnya dan negara mengakui keragaman dan kekhususan. Prinsip otonomi seluas-luasnya ini dilaksanakan dengan berjangkar pada dasar-dasar yang telah dirumuskan oleh UUD NRI Tahun 1945 seperti dasar negara kesatuan, dasar Republik, dasar negara hukum, dan dasar demokrasi.

Sebagai sebuah sistem, maka pembinaan hukum di daerah harus menggunakan pendekatan yang sistemik di mana hukum dipandang sebagai suatu kesatuan sistem dengan komponen-komponen yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Agenda pembinaan hukum di daerah harus menysar seluruh komponen secara bersamaan guna mencapai hasil yang maksimal yakni meliputi: substansi hukum, kelembagaan hukum (yang meliputi pula sumber daya manusia di bidang hukum), budaya hukum, dan sarana prasarana hukum.

Pada substansi hukum, arah pembinaan hukum di daerah ke depannya menysar baik penataan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah itu sendiri yang dilakukan melalui: pengendalian pendelegasian materi muatan peraturan perundang-undangan yang berdampak terhadap Peraturan Daerah; reformulasi dan simplifikasi proses pembentukan Peraturan Daerah dan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-Undang *existing* di daerah. Selain itu, perlu dilakukan revitalisasi hukum tidak tertulis dan memperhatikan dampak putusan pengadilan terhadap hukum di daerah.

Pada komponen kelembagaan hukum, arah pembinaan hukum ke depannya adalah mendorong sinergitas lembaga dalam pembentukan hukum di daerah agar proses pembinaan hukum dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Selain itu, perlu terus ditingkatkan peran serta masyarakat dalam pembinaan hukum di daerah. Terhadap sumber daya manusia di daerah, penting untuk terus mendorong persebaran Jabatan Fungsional di bidang hukum khususnya Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Analis Hukum, dan Penyuluh Hukum yang proporsional dengan kebutuhan daerah. Pemerataan kesempatan untuk peningkatan kompetensi juga perlu diusahakan guna mendongkrak kualitas sumber daya manusia di daerah. Pada seluruh agenda ini, peran dan komitmen para Pimpinan Tinggi sangat diperlukan.

Pada komponen budaya hukum, pembinaan hukum di daerah menuntut pola-pola penyuluhan yang semakin menyeluruh, kreatif dan kontekstual. Untuk mewujudkan hal ini diperlukan sinergitas penyuluhan hukum, penyusunan instrumen dan metode-metode baru yang tidak lagi menempatkan masyarakat dan aparatur pemerintahan sebagai objek tetapi subjek penyuluhan. Ruang keterlibatan kelompok dan komunitas di daerah, termasuk di dalamnya lembaga adat dalam meningkatkan budaya hukum perlu semakin luas dibuka. Kolaborasi-kolaborasi inilah yang akan mempercepat dan menghasilkan pembinaan budaya hukum yang kontekstual dan berdampak.

Pada komponen sarana dan prasarana hukum, tren pemanfaatan TIK di bidang hukum perlu dijaga sekaligus diarahkan agar dapat terus berkembang serta berjalan secara efektif dan efisien. Sebagai bagian dari hukum nasional, maka pengembangan sistem informasi menuju Satu Data Dokumen Hukum perlu didorong untuk juga menyediakan dokumen dan informasi hukum yang akurat bagi pembinaan hukum di tingkat daerah. Kebutuhan regulasi untuk mendukung hal-hal di atas karenanya perlu menjadi salah satu agenda dalam pembinaan sarana dan prasarana hukum di daerah.

Seluruh ide dan pemikiran yang tertuang dalam dokumen ini masih jauh dari sempurna. Karena berbagai keterbatasan, beberapa usulan dalam dokumen ini merupakan pemantik bagi kajian dan diskusi yang lebih mendalam bagi pembinaan hukum di daerah kedepannya. Sebagai *the living document*, DPHN terbuka untuk terus diperbaiki dan dikembangkan agar dapat menjadi pijakan bagi pengembangan hukum di daerah yang semakin relevan dan sanggup menjawab kebutuhan masyarakat secara tepat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agusman, Damos Dumoli, *Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia)* (Bandung:Refika Aditama, 2010).
- Azhari, dkk, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2019).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019).
- , *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020).
- , *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021).
- , *Pembinaan dan Pengembangan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017).
- , *Peranan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum* (BPHN: Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1997).
- Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM, *Implementasi Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM, 2021).
- Bahar, Saafroedin, dkk. (Ed.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995).
- Indrati, Maria Farida (Ed.), *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- , *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan"* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021).
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Evaluasi Program Pemberdayaan Hukum Bagi Masyarakat* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2021).
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Bandung: Penerbit Binacipta, 1986).
- , *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002).
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna* (Jakarta: PT Gramedia, 2012).
- Mahkamah Agung RI, *Himpunan Yurisprudensi Mahkamah Agung Sampai Dengan Tahun 2018 Edisi Pertama* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2018).
- Laoly, Yasonna H, *Birokrasi Digital*, (Tangerang: PT Pustaka Alvabet, 2019).
- Sinaga, O., *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik: Implementasi kerjasama internasional* (Bandung: Lepsindo, 2010).
- Salman, Otje dan Eddy Damian (Ed.), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.* (Bandung: Alumni, 2006).

Jurnal/Makalah

- Alivia, Dianora, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus Atau Bersifat Istimewa di Indonesia*, Jurnal Rechtidee Vol. 14 No. 2 (2019).

- Ekatjahjana, Widodo, *Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Ceramah disampaikan pada Pengarahan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional di Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2021).
- , *Arahan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional terkait Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022* (Ceramah disampaikan dalam kegiatan Rapat Konsinyering Penyusunan DPHN Tahun 2022, Jakarta, 8-9 Maret 2022).
- Friedman, Lawrence, *Legal Culture and Social Development*, *Law & Society Review* Volume 4 No.1 (1969).
- , Lawrence, *Coming of Age: Law and Society Enters an Exclusive Club*, *The Annual Review of Law and Society Science* Vol 1 (2005).
- Harijanti, Susi Dwi, *Arah dan Strategi Penataan Kelembagaan Pembinaan Hukum di Daerah* (Ceramah disampaikan pada kegiatan Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 30 Mei 2022).
- Haryadi, Achmad Dodi, *Hutan Adat, Bukan Hutan Negara*, *Majalah Konstitusi* No. 76 (2013).
- Hidayat, Arif, *Arah dan Strategi Pembinaan Hukum di Daerah* (Makalah disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Tengah”, Semarang, 10 Juni 2022).
- Indriati, Noer, *Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah*, *Jurnal Dinamika Hukum* Volume 10 Nomor 1 (2010).
- Iskandar, Iwannudin, *Refleksi dan Proyeksi Praktik Pembinaan Hukum di Jawa Tengah* (Makalah disampaikan pada Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Tengah”, Semarang, 10 Juni 2022).
- Makarim, Edmon, *Pemanfaatan TIK Untuk Pembinaan Substansi Hukum di Daerah* (Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).
- Mandasari, Zayanti, *Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 2 Vol. 21 (2014).
- Merry, Sally Engle, *Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle*, *American Anthropologist* Vol 108.1 (2006).
- Musliadi, Bobby, *Catatan Diskusi Mengenai Analisis dan Evaluasi Hukum* (Paparan disampaikan pada Rapat Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum di Daerah, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Barat, Padang, 19 September 2022).
- Nurbaningsih, Enny, *Arah dan Strategi Pembinaan Hukum di Daerah* (Makalah disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Timur”, Surabaya, 29 Juli 2022).
- Pudjiastuti, Lilik, *Penataan Produk Hukum di Jawa Timur* (Ceramah disampaikan pada Diskusi Publik Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022 “Refleksi dan Proyeksi Pembinaan Hukum di Jawa Timur”, Surabaya, 29 Juli 2022).
- Purwadi, Hari, *Tren dan Proyeksi Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi Untuk Pembinaan Budaya Hukum di Daerah* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).
- Riyanto, Astim, *Pembinaan Hukum Nasional* (Makalah disampaikan dalam Pra Perkuliahan Program Strata Dua (S2) Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah

- Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Tahun Akademik 2007/2008, Bandung, 2007).
- Said, Abdul Rauf Alauddin, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9 No. 4 (2015).
- Sanjaya, Wiliam, *Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2 No. 3 (2015).
- Setiadi, Wicipto, *Strategi Penguatan dan Pembinaan Sumber Daya Manusia di Daerah (Jabatan Fungsional di Bidang Hukum)* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 28 September 2022).
- Sjarif, Fitriani A, *Arah dan Strategi Penataan Hukum Nasional yang Koheren dan Konsisten dengan Politik Hukum Nasional* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 28 September 2022)
- Utomo, St. Laksanto, *Model Pembinaan Hukum untuk Pembentukan Budaya Sadar dan Taat Hukum di Daerah* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).
- Warassih, Esmi, *Arah dan Strategi Penguatan Budaya Hukum Masyarakat di Daerah* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022, Jakarta, 11 Oktober 2022).

Internet

- Abdi, Fathul, *Mengenal "E-Perda Rancak" Jurus Kemenkumham Sumbar Permudah Harmonisasi Perda*, *Antara News*, <https://sumbar.antaranews.com/berita/521517/mengenal-e-perda-rancak-jurus-kemenkumham-sumbar-permudah-harmonisasi-perda> (diakses 1 September 2022).
- Bisma Alief, *Kemendagri: 3000-an Perda Dibatalkan Karena Inkonsisten*, *Detik News*, <https://news.detik.com/berita/d-3235125/kemendagri-3000-an-perda-dibatalkan-karena-inkonsisten> (diakses 11 Februari 2022).
- Eddy Cahyono Sugiarto, *Transformasi Birokrasi Menuju Organisasi yang Adaptif, Agile, dan Fluid*, *Kementerian Sekretariat Negara*, https://www.setneg.go.id/baca/index/transformasi_birokrasi_menuju_organisasi_yang_adaptif_agile_dan_fluid (diakses 4 April 2022).
- ES, *Kemendagri Resmi Umumkan 3.413 Perda yang Dibatalkan*, *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> (diakses 11 Februari 2022).
- NN, *KPPOD Temukan 347 Perda Hambat Investasi*, *Situs Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, <https://www.kppod.org/berita/view?id=744>, 21 November 2019 (diakses 11 Februari 2022).
- NN, *Perda-Perda yang 'Diskriminatif' Menurut KOMNAS Perempuan*, *BBC News Indonesia*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46261681> (diakses 11 Februari 2022).

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.