

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Konsekuensinya adalah segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Dalam negara kesatuan republik Indonesia terdapat pemerintahan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan yang lebih rendah. Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah

daerah didasarkan pada asas desentralisasi, desentralisasi dan tugas pembantuan. Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu "de= lepas dan "centrum" = pusat. Jadi, berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat¹

Penerapan kebijakan desentralisasi merupakan landasan normatif bagi pemerintah Kabupaten dalam membuat kebijakan yang dituangkan di dalam sebuah produk hukum daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis yang dilaksanakan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan.

Saat ini pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Demak diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Daerah ini merupakan implementasi Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹ RDH Koesoemahatmadja, Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Bina Cipta, Bandung. 1979. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki Dalam Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. 2006. Hlm. 151. Kemudian dikutip kembali Ni'matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah... Op.Cit., Hlm. 33

Dalam perkembangannya, UU 15 tahun 2019 mengalami perubahan kembali paska Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan ini dimuat dalam Undang Undang Nomor 13 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa perubahan diusung oleh undang undang ini, diantaranya adalah penggunaan metode *Omnibuslaw* dalam pembentukan peraturan perundang undangan dan perluasan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang undangan.

Penggunaan metode omnibuslaw salah satunya dilatar belakangi oleh adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara horizontal maupun vertikal, inkonsistensi peraturan, multitafsir peraturan, dan regulasi yang tidak operasional². Selain keempat permasalahan tersebut, hukum Indonesia juga mengalami situasi yang menurut Richard Susskind disebut sebagai *over-regulated*³ atau istilah lain yaitu obesitas

² Dian Sadiawati, Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015, hal. 39.

³ Richard Susskin. 2010. "Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress". European Journal of Law and Technology. Volume 1. Nomor 1. hal. 90-92.

hukum, dimana di antara undang- undang yang satu dengan yang lainnya terjadi tumpang tindih (*overlapping*) sehingga menciptakan ego sektoral yang berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya.

Jumlah peraturan perundang undangan di Indonesia mencapai total 41.086 (empat puluh satu ribu delapan puluh enam) peraturan perundang-undangan per 4 Januari 2022 dengan rincian sebagai berikut⁴ :

1. Peraturan Pusat sebanyak 4.072 (empat ribu tujuh puluh dua) peraturan perundang-undangan;
2. Peraturan Menteri sebanyak 17.917 (tujuh belasribu Sembilan ratus tujuh belas) peraturan perundang-undangan;
3. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sebanyak 4.880 (empat ribu delaan ratus delapan puluh) peraturan perundang-undangan; dan
4. Peraturan Daerah sebanyak 18.661 (delapan belas ribu enak ratus enam puluh satu) peraturan perundang-undangan.

Dengan banyaknya jumlah peraturan perundang undangan tersebut, diperlukan upaya berupa pemangkasan untuk menghilangkan tumpang tindih antar peraturan perundang-

⁴ <https://peraturan.go.id/>, diakses tanggal 20 desember 2023

undangan, dan penyelarasan untuk menghilangkan ego sektoral yang menghambat pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Karakteristik utama penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan peraturan daerah adalah multisektor (*cluster/klaster*) dan menyangkut banyak pasal atau peraturan dengan tema yang sama atau setidaknya masih memiliki korelasi yang erat yang dihimpun dalam sebuah peraturan dan/atau adanya kebutuhan hukum. Dengan karakteristik tersebut, terdapat beberapa kelebihan dari metode *omnibus* antara lain menyederhanakan banyaknya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih (*overregulated*), mempercepat proses legislasi yang biasanya memakan waktu yang panjang, serta mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur pasal 96⁵ yang dimaksudkan untuk menjamin kualitas partisipasi masyarakat.

⁵ Pasal 96 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

”bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (meaningful participation) sehingga tercipta/ terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh- sungguh.”

Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya 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*)⁶.

Partisipasi masyarakat terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan *Pertama*, pengajuan rancangan peraturan daerah,. *Kedua*, pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Bupati,; dan *ketiga*, persetujuan bersama antara DPRD dan bupati.

Menindaklanjuti UU Nomor 13 tahun 2022 maka pembentukan produk hukum daerah di masa berikutnya harus

⁶ ibid

memenuhi asas kepastian hukum, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Terkait dengan hal tersebut, diperlukan perubahan terhadap perda Nomor 1 tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan mengakomodir metode *omnibus* dan memperjelas konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*),

Selanjutnya untuk memberikan gambaran alasan perubahan secara komprehensif maka perlu disusun Naskah Akademik sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik ini dapat memberikan arahan dan mempermudah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah dan teori yang kuat dalam menyusun Raperda Perubahan perda Pembentukan Produk Hukum Daerah, dapat dirumuskan identifikasi permasalahan yang meliputi:

1. Bagaimana kajian teoritis tentang metode omnibuslaw dalam pembentukan produk hukum daerah?

2. Bagaimana konsep dan mekanisme penguatan partisipasi bermakna dalam proses pembentukan produk hukum daerah?
3. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Perubahan Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah?
4. Bagaimana ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui teori tentang teknik penyusunan produk hukum daerah dengan metode omnibuslaw.
2. Untuk mengetahui konsep dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyusunan produk hukum daerah.
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Pembentukan Produk Hukum Daerah.

4. Untuk mengetahui jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Adapun kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik Raperda Perubahan Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah ini adalah sebagai acuan atau referensi bagi kegiatan penyusunan dan pembahasan Raperda Perubahan atas Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik Raperda Perubahan atas Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat pusat maupun daerah dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi (*focus group discussion*) dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* dan para pakar atau akademisi.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teori

1. Teori Negara Hukum

Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang mengedepankan hak asasi manusia sebagai salah satu elemen penting selain eksistensi peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya adalah pemaknaan terhadap pasal 1 ayat (3) perlu dikaitkan dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang menentukan: Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengakuan dan penghormatan terhadap HAM ini dianut baik oleh sistem hukum Eropa Kontinental (Civil Law) dan Anglo Saxon (Common Law) yang mana keduanya memiliki unsur yang sama, yakni perlindungan hak asasi manusia (HAM).

Secara teori, pemikiran “negara hukum” Eropa Kontinental dimulai oleh pemikiran Imanuel Kant, kemudian dikembangkan oleh J.F Stahl. Pemikiran negara hukum tersebut, dipengaruhi oleh pemikiran Ekonom Adam Smith saat

itu. Julius Friedrich Stahl, mengemukakan 4 unsur sebagai ciri negara hukum, yakni : Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas), Perlindungan HAM, Pemisahan Kekuasaan, Adanya peradilan administrasi.

Ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dalam menguraikan “Konsep Negara Hukum” (Rechtstaat), yang berbeda dengan konsep negara hukum Anglo Saxon yakni The Rule of Law. Secara Konseptual “the rule of law” Dalam Dictionary of Law, diartikan principle of government that all persons and bodies and the government itself are equal before and answerable to the law and that no person shall be punished without trial. Kemudian oleh A.V Dicey yang mengemukakan mengenai unsur-unsur konsep The Rule of law⁷, yakni; *supremacy of law, equality before the law, the constitution based on individual rights.*

2. Teori Perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimi mengatakan teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif. Pemikiran ini menekankan pada memahami hal-hal yang mendasar. Oleh sebab itu dalam

⁷ Anthony I. Ogus, *Regulation Legal Form and Economic Theory*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004. Hlm 124

membuat peraturan daerah, harus dipahami dahulu karakter norma dan fungsi peraturan daerah tersebut.

Peraturan daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan sebagaimana konstruksi Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁸

Eksistensi peraturan daerah sebagai implementasi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945⁹, yang menggunakan frasa “dibagi atas”, lebih lanjut diatur sebagai berikut : 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.¹⁰

⁸ Hendrawati H. Manajemen Pemerintahan Daerah. Indonesia : Garis Khatulistiwa Makasar. 2020. Hlm 56

⁹ “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”.

¹⁰ *Ibid.*

Frasa dibagi atas ini menunjukkan bahwa kekuasaan negara terdistribusi ke daerah- daerah, sehingga memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya. Karenanya hal ini menunjukkan pemerintah daerah memiliki fungsi regeling (mengatur).¹¹ Dengan fungsi tersebut, dilihat dari sudut pandang “asas legalitas” (tindak tanduk pemerintah berdasarkan hukum) memperlihatkan adanya kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengartikan Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati.

Jimly Asshidiqqie mengatakan peraturan tertulis dalam bentuk “*statutory laws*” atau “*statutory legislations*” dapat dibedakan antara yang utama (*primary legislations*) dan yang sekunder (*secondary legislations*). Menurutnya *primary legislations* juga disebut sebagai *legislative acts*, sedangkan *secondary* dikenal dengan istilah “*executive acts*”, *delegated legislations* atau *subordinate legislations*.⁵ Peraturan daerah merupakan karakter dari *legislative acts*, samahalnya dengan

¹¹ *Ibid.*

undang-undang. Oleh sebab itu hanya peraturan daerah dan undang-undang saja yang dapat memuat sanksi.¹²

3. Omnibus Law

Secara gramatikal, kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin yang berarti “untuk semuanya”¹³ Di dalam *Black’s Law Dictionary*, definisi *omnibus* adalah *for all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject.*¹⁴ (Untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri seringkali diterapkan dalam sebuah RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum).

Dari definisi *omnibus*, Black kemudian mengarahkan ke *omnibus bill* dengan definisi: “*A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment*”. (Sebuah RUU

¹² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta; PT Sinar Harapan, 1994. Hlm 13

¹³ Toruan, H.D.L., Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law, *Jurnal Hukum to-ra*, Vol. 3 No. 1, 2017, hal. 464, diakses dari http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Fjy59Qp_UEJ:ejournal.u ki.ac.id /index.php/tora/article/download/1118/947+&cd=5&hl=id&ct=clnk&gl=id.9

¹⁴ Black. H.C., *Black’s Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (6th ed.), St. Paul, Minn: West Publishing, 1990, hal. 1087.

dalam satu bentuk yang mengatur bermacam-macam hal yang terpisah dan berbeda, dan seringkali menggabungkan sejumlah subjek yang berbeda dalam satu cara, sedemikian rupa sehingga dapat memaksa eksekutif untuk menerima ketentuan yang tidak disetujui atau juga membatalkan seluruh pengundangan).¹⁵

Definisi yang lebih sederhana menyebutkan *omnibus bill* adalah “*a bill consisting of a number of related but separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing Acts and/or to enact one or several new Acts.*”¹⁶ (Sebuah RUU yang terdiri dari sejumlah bagian terkait tetapi terpisah, yang berupaya untuk mengubah dan/atau mencabut satu atau beberapa undang-undang yang ada dan/atau untuk membuat satu atau beberapa undang-undang baru).

Menurut Dodek di dalam *The House of Commons Procedure and Practice Handbook* (serupa dengan Peraturan Tata Tertib DPR) tidak ditemukan definisi khusus mengenai *omnibus bill*, namun dijelaskan¹⁷:

“an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives. The working parliamentary understanding of an omnibus bill is a bill that

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Marc Bosc dan Andre Gagnon (ed), *House of Commons Procedure and Practise*, 3rd ed., 2017, House of Common Canada, diakses dari https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_16_3-e.html#footnote-490.

¹⁷ Adam M. Dodek, *Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hal. 12, diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>

has “one basic principle or purpose which ties together all the proposed enactments and thereby renders the Bill intelligible for parliamentary purposes”¹⁸ (RUU omnibus berupaya untuk mengubah, mencabut atau memberlakukan beberapa undang-undang, dan dicirikan oleh fakta bahwa undang-undang tersebut terdiri dari sejumlah inisiatif yang terkait tetapi terpisah. Pemahaman parlementer tentang RUU omnibus adalah RUU yang memiliki satu dasar prinsip atau tujuan yang mengikat semua peraturan yang diusulkan dan dengan demikian membuat RUU tersebut dapat dipahami untuk kebutuhan parlemen).

Dalam konteks hukum, kata *omnibus* bukan hanya terkait dengan *law* atau *bill*. Di dalam kamus hukum Black , bahasa latin *omnibus* ini juga digunakan untuk bermacam-macam terminologi hukum, misalnya *omnibus hearing*, atau adagium/prinsip hukum, seperti: *attornatus fere in omnibus personam domini representat*, *Falsus in uno, falsus in omnibus*, dan lain sebagainya.¹⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah yang tepat untuk dipakai bukanlah *omnibus law*, tetapi *omnibus bill*. Dalam konteks Indonesia, yang dibahas juga mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU).²⁰

Omnibus, bukan Undang-Undang Omnibus. Namun praktek penggunaan kedua istilah tersebut sering tercampur

¹⁸ 5 Adam M. Dodek, Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hal. 12, diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001. Hlm 23

aduk untuk maksud yang sama. *Omnibus Bill* atau RUU Omnibus adalah teknik pembentukan undang-undang untuk mengubah dan memadukan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan yang berasal dari beberapa undang-undang sekaligus dalam satu undang-undang.

Menurut Muladi dengan mengutip pendapat Gunter yang menyebutkan *omnibus* berasal dari bahasa Latin mengandung arti “untuk segalanya’ yang dalam hukum dimaknai sebagai perlunya satu dokumen tunggal yang mencakup bersama-satu satu kombinasi subjek yang beraneka ragam atas dasar beberapa kriteria.²¹ Menurut Muladi, *omnibus law* dapat diartikan sebagai hukum yang mencakup topik yang bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain (*diverse or unrelated*) yang harus dikonsolidasikan dan disinkronisasikan.

Menurut Rio Christiawan, *omnibus law* adalah produk hukum yang merevisi beberapa aturan hukum sekaligus melalui aturan payung, disebut sebagai aturan payung karena *omnibus law* secara hierarki perundang-undangan akan lebih tinggi dibanding aturan yang disederhanakan. Upaya pembentukan *omnibus law* tidak saja sekedar menyederhanakan maupun mengurangi peraturan perundangan melalui pembentukan aturan payung, melainkan juga harus disertai penataan kewenangan.

Menurut Maria Farida Indrati *omnibus law* adalah suatu undang-undang baru yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Undang-undang *omnibus law* tidak tepat jika disamakan dengan undang-undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*) yaitu undang-undang yang merupakan induk dari undang-undang lain, sehingga kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang anaknya, karena undang-undang payung inilah yang melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjutnya secara delegasi pada undang-undang lain.²¹

Sebaliknya, justru menurut Marulak Pardede menyebutkan bahwa *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*)²². Dan ketika peraturan itu diundangkan, berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansinya selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.

²¹ *Ibid.*

²² Marulak Pardede, *Omnibus Law dalam Grand Design Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker)*, Jakarta; Paps Sinar Sinanti, 2021, hal. 172.

Menurut Ahmad Redi, *omnibus law* merupakan metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas:²³

- 1) multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama;
- 2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup;
- 3) terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan yang baru;
- 4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat dan minimum terikat dengan peraturan lain; dan
- 5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain.

Omnibus law merupakan teknik/metode perumusan norma peraturan perundang-undangan yang melalui satu peraturan perundang-undangan yang baru mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting.

²³ Ahmad Redi, *Omnibus Law; Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum*, dalam Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara (editor), *Omnibus Law; Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang—Undangungan Nasional*, Ed. 1., Cet. 2, Depok; Rajawali Pers, 2021, hal. 6.

Hal serupa juga dinyatakan oleh A. Ahsin Thohari yang mengartikan *omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang secara terpadu (*omnibus law-making technique*)²⁴. Teknik ini memungkinkan satu rancangan undang-undang terpadu (*omnibus bill*), yang bersisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa undang-undang, sekaligus diajukan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Pendapat Ahmad Redi dan Muladi membatasi pengertian *omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang sebagai suatu pilihan metode.²⁵

Manfaat Penggunaan metode omnibus dalam teknik legislasi, yaitu²⁶:

1. Mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan ingin mengubah banyak ketentuan di berbagai undang-undang, karena tidak perlu melakukan usulan perubahan satu per satu terhadap undang-undang yang ingin diubah;
2. Mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di parlemen sebagai akibat banyak substansi yang dimuat

²⁴ A. Ahsin Thohari, Menakar Omnibus Law, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.

²⁵ Drucker, Moenir, dalam Suhartoyo, "Implementasi Fungsi Pelayanan Publik dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu", Administrative Law & Governance Journal, Volume 2 No. 1, Maret 2019. Hlm 56

²⁶ Bayu Dwi Anggono, Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, hal.183.

dalam *omnibus law* maka anggota parlemen punya kesempatan untuk melakukan kompromi karena bisa saling bertukar kepentingan;

3. Efisiensi biaya proses legislasi, mengingat jika dengan teknik perubahan UU biasa harus menyiapkan biaya untuk perubahan masing-masing undang-undang, sementara jika dengan *omnibus law* hal demikian tidak diperlukan lagi; dan
4. Harmonisasi pengaturan akan terjaga mengingat perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai undang-undang dilakukan dalam satu waktu oleh *omnibus law*.

Omnibus law lahir dari tradisi *common law*, sementara Indonesia menganut *civil law*. Menurut Ima Mayasari, tidak ada salahnya untuk Indonesia mengadopsi konsep *omnibus law*, sebagai suatu terobosan dalam dunia digital dan *ecosystem* dan *global governance*.

Terdapat beberapa catatan dari beberapa tokoh ahli dalam pembentukan *omnibus law* di Indonesia.²⁷

²⁷ Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, ed. Andryan, 1 ed. Medan: Pustaka Prima, 2017. Hlm 41

1	Maria Farida Indrati	<p><i>Pertama</i>, setiap peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (<i>beginnselen van berhoorlijke regelgeving</i>) serta berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, yang tentunya berbeda bagi setiap peraturan perundang- undangan.</p> <p><i>Kedua</i>, mengenai eksistensi dari berbagai undang-undang yang beberapa pasalnya dicabut (dipindahkan) dan diletakkan dalam <i>omnibus law</i>, mengingat setiap undang-undang selain mengatur materi muatan yang berbeda, juga mengatur subjek (<i>adressat</i>) yang berbeda- beda</p>
2	Bayu Dwi Anggono	<p><i>Pertama</i>, dari segi substansi yang diatur atau dimuat, <i>selama</i> ini kebiasaan undang-undang di Indonesia mengandung satu materi/subjek/substansi, sementara <i>omnibus law</i> memuat banyak materi/subjek/substansi yang berbeda dan bahkan dapat tidak saling terkait.</p> <p><i>Kedua</i>, dari segi teknik pembentukan undang-undang, perubahan atau pencabutan suatu undang-undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan undang-undang, mengubah atau mencabut satu undang-undang saja serta tidak mengubah substansi lain. Sementara <i>omnibus law</i> menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai undang-undang hanya melalui satu usulan pembentukan undang-undang kepada parlemen.</p> <p><i>Ketiga</i>, di Indonesia dikenal konsep undang-undang kodifikasi.</p>

Antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. *Omnibus law* memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak undang-undang, tapi ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain. Sedangkan kodifikasi hukum adalah *pembukuan* hukum dalam satu himpunan undang-undang dalam materi yang sama.

Menurut Bayu Dwi Anggono ada 6 (enam) tantangan besar bagi adopsi *omnibus law* di Indonesia:²⁸

- 1) Permasalahan *regulasi* Indonesia kompleks;
- 2) Tiap undang-undang yang ketentuannya diubah oleh *omnibus law* masing-masing telah memiliki landasan filosofis;
- 3) Prinsip *supremasi* konstitusi telah meletakkan batas-batas kewenangan mengatur untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan;
- 4) Ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antarpengelola negara;
- 5) parameter menentukan kapan suatu materi harus disusun dengan *omnibus law* dan kapan dengan undang-undang biasa; dan
- 6) partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia dijamin pada semua *tahapan* pembentukan.

Sampai saat ini belum ada parameter yang jelas untuk menentukan tema kebijakan apa yang harus dibuat dengan metode *omnibus* dan mana yang dengan undang-undang biasa. Sebaiknya metode *omnibus* dihindarkan pada topik skala besar

²⁸ Bayu Dwi Anggono, Op.Cit., hal. 179.

yang menyangkut hak asasi manusia dan dibatasi untuk skala menengah. .

Metode *Omnibus* dapat diadopsi sepanjang memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dimana salah satunya adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan dan kewajiban penyebarluasan naskah merupakan jaminan terhadap partisipasi publik. UU Cipta Kerja dianggap tidak transparan menurut catatan Komnas HAM, sehingga pasti terjadi pelanggaran konstitusional, karena keterbukaan dan partisipasi adalah pilar konstitusi.²⁹

Jaminan partisipasi *publik* dalam pembentukan *metode omnibus* merupakan hak mutlak. Sebagaimana dinyatakan oleh Maria Farida Indrati bahwa persyaratan untuk *omnibus law* diadopsi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia yaitu: pertama, adanya pemenuhan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan partisipasi masyarakat; kedua, diperlukan sosialisasi yang luas, terutama bagi pejabat dan pihak yang terkait dalam substansi rancangan undang-undangnya, kalangan profesi hukum, dan akademisi; ketiga, pembahasan di DPR yang transparan dengan memperhatikan masukan dari pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan RUU, dan tidak tergesa-gesa

²⁹ *Ibid.*

pembahasannya; keempat. Mempertimbangkan jangka waktu yang efektif berlakunya UU tersebut; dan kelima, mempertimbangkan keberlakuan undang-undang yang terdampak (*existing*)³⁰.

Omnibus bill juga terkait dengan reformasi regulasi. Menurut Bappenas, untuk menjawab dan membenahi berbagai sumbatan (*debottlenecking*) atas peraturan *perundang-undangan* yang menghambat pembangunan dan dalam rangka mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum guna mendorong kinerja pembangunan nasional yang optimal, dibutuhkan pembenahan peraturan perundang-undangan secara sistematis atau populer disebut dengan istilah reformasi regulasi.

4. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Menurut Gaventa dan Valderrama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.³¹

³⁰ Maria Farida Indrati, Op.Cit.

³¹ Salahudin Tunjung Seta. Hak masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Legilasi Indonesia. Vol. 17 Juni 2020. Hlm 154

Dalam perspektif pembangunan yang demokratis, terdapat tiga istilah partisipasi, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga negara. Partisipasi warga negara diartikan sebagai suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai dimensi kehidupan yang mempengaruhi kehidupan mereka.³²

Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa menguraikan partisipasi masyarakat sebagai berikut³³ :

No	Unsur	Keterangan
1	Manipulation	Merupakan tingkat partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak pernah terjadi
2	Theraphy	Pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri
3	Informing	Pemegang kekuasaan memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan,

³² Harma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, cet. 2, Bandung: Djambatan, 2004. Hlm 55

³³ Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa, "Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung", *Jurnal Academia Praja*, Volume 3 Nomor 2, 2020, hal. 255-256.

		tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat
4	Consultation	Masyarakat tidak hanya diberi tahu, tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan <i>public hearing</i> atau dengar pendapat dengan masyarakat
5	Placation	Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, perlu menunjuk sejumlah orang dari masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota satu badan publik. Hal ini menjadi penting, karena masyarakat pada akhirnya mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlah lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah
6	Partnership	Masyarakat memiliki hak untuk melakukan perundingan dengan pengambil kebijakan atau pemerintah. Atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi
7	Delegated Power	Pada tingkatan ini, masyarakat diberi wewenang untuk membuat keputusan pada proses perencanaan tertentu. Hal ini menjadi penting untuk menyelesaikan permasalahan. Pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat dengan tidak ada tekanan dari pihak tertentu yang ada di atasnya. Hal ini dimungkinkan masyarakat mempunyai kendali atas keputusan yang telah diberikan oleh pemerintah setempat
8	Citizen Control	Masyarakat dapat turut berpartisipasi di dalam mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada level ini, masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan

		dapat melakukan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha ini berkaitan erat dengan sumber pendaan untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga
--	--	---

Partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan antara lain³⁴:

- 1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan;
- 2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusi dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan;
- 3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif;
- 4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan;
- 5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara;
- 6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities*)

³⁴ Jazim Hamidi dan Dkk, *Teori & Hukum Perancangan Peraturan Daerah* Malang: UB Press, 2012. Hlm 66

for citizens) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan

- 7) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*)

Kemajuan teknologi informasi memungkinkan pemerintah untuk menggali dan mengumpulkan informasi serta aspirasi dan masukan dalam penyusunan kebijakan publik melalui penggunaan *e-government*. Apabila dilihat dari aspek kompleksitas aplikasi dan manfaat *e-government*, Risang Pujiyanto membagi jenis-jenis *e-government* menjadi 3 (tiga) kelas utama³⁵, yaitu:

- 1) *Publish*, yang merupakan komunikasi satu arah dimana pemerintah mempublikasikan data dan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan.
- 2) *Interact*, yang memberikan komunikasi dua arah antara pemerintah *dengan* masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan. Pada jenis *interact* ada dua aplikasi yang biasa digunakan, yaitu portal (situs terkait memberikan fasilitas *searching* untuk mencari data/informasi spesifik)

³⁵ Risang Pujiyanto, Partisipasi Masyarakat melalui E-Government untuk Mendukung Terwujudnya Good Governance, diakses dari https://www.academia.edu/7761893/Partisipasi_Masyarakat_Melalui_E_government

dan kanal (masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit- unit yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung).

- 3) *Transact*, memberikan komunikasi dua arah seperti pada jenis *interact* tetapi *didalamnya* terdapat transaksi pelayanan publik melalui situs web.

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang- undang, maka yang perlu diperhatikan adalah partisipasi tersebut tidak seharusnya hanya di level *informing*, dan ketika menggunakan *e- government* tidak hanya sekedar mem-*publish*, namun perlu terjadi interaksi.

Berdasarkan kajian teori di atas, partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah diharapkan tidak hanya sebatas mendapatkan informasi dan memberikan masukan, melainkan juga perlu ada mekanisme yang standar dan baku yang diatur dalam undang-undang untuk memastikan hak warga negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk

mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).³⁶

E. Asas Penyusunan Peraturan Daerah

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik³⁷. Van der Vlices membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas formal dan material.³⁸

Asas-asas formal meliputi: asas tujuan yang jelas, asas organ atau lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, asas konsensus. Asas-asas material meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas formal dan asas material cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut dalam³⁹:

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan, Cetakan 11 Tahun 2013, hal. 226

³⁸ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992. Hlm 89

³⁹ *Ibid.*, hal 230.

1. Asas-asas formal dengan rincian: asas tujuan yang jelas; asas perlunya pengaturan; asas organ/lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat; asas dapat dilaksanakan; dan asas dapat dikenali.
2. Asas-asas material dengan rincian: asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; asas sesuai dengan hukum dasar negara; asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Selanjutnya dalam UU PPP mengatur juga mengenai asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik		
No	Asas	Keterangan
1	asas kejelasan tujuan	bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
2	asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat	bahwa setiap jenis perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentukan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang

3	asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan	bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang- undangannya
4	asas dapat dilaksanakan	bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis
5	asas kedayagunaan dan kehasilgunaan	bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
6	asas kejelasan rumusan	bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya
7	Asas keterbukaan	adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan

Selanjutnya asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia di rumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) UU PPP yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1	Pengayoman	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat
2	Kemanusiaan	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional
3	Kebangsaan	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
4	kekeluargaan	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan
5	Kenusantaraan	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
6	Bhinneka Tunggal Ika	Asas ini dimaksudkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk,

		agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
7	Keadilan	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara
8	Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan	Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial
9	Ketertiban dan Kepastian Hukum	Asas ketertiban dan kepastian hukum dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum
10	Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan; Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan	bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara

Selain mencerminkan asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan antara lain dalam hukum pidana dan hukum pidana. Asas dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, sedangkan asas dalam

hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian. Asas tersebut antara lain: asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Selain itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, bersumber dan berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.⁴⁰

Selanjutnya mengenai fungsi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam pembentukan perundang-undangan, dengan mengutip O. Notohamidjodjo⁴¹, dapat dijelaskan, “..asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah (*ritchlijin*) dalam pembentukan hukum positif, dalam arti asas-asas hukum berguna bagi praktik hukum.”.

Selain itu dikemukakan pula bahwa; “... asas-asas mewujudkan pengaruh umum bagi *positiviring* daripada hukum bagi perundang-undangan dan hakim. Asas-asas hukum adalah garis dasar hukum positif sebagai peraturan hukum umum yang di jabarkan dari pengaturan-pengaturan hukum. Asas-asas hukum juga dimaksudkan untuk menganjurkan apa yang seharusnya menurut hukum (*wat rechtens behoort te zijin*)”.

⁴⁰ Mahfud Md, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: Penerbit LP3ES ,1998. Hlm 12

⁴¹ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Raja Grafindo:Jakarta, 2013, hal 163.

Philipus M. Hadjon juga menyampaikan bahwa⁴²:“... pada hakikatnya asas peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku.”.

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berfungsi untuk:⁴³ “... memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan . serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (*toetsen*), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku”.

Dengan asas peraturan perundang-undangan digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang untuk selanjutnya di rumuskan dalam materi muatan peraturan

⁴² Op-Cit., hal 166

⁴³ Op-Cit., hal 166

perundang-undang sebagai sarana untuk mewujudkan tercapainya tujuan dari pembentukan peraturan perundang- undangan tersebut.

F. Urgensi Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah

Indonesia merupakan salah satu negara dari berbagai negara di dunia yang menganut sistem otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan otonomi daerah sudah mulai diberlakukan pada tahun 1999 yang diharapkan dapat membantu serta mempermudah dalam berbagai urusan penyelenggaraan negara.

Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak guna untuk mengatur daerahnya sendiri namun masih tetap dikontrol oleh pemerintah pusat serta undang- undang. Otonomi daerah adalah bagian dari desentralisasi.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penguasa menjadi sah dalam menjalankan aktifitasnya adalah apabila berpijak pada hukum yang berlaku. Tindakan dan diskresi yang diambil oleh penguasa, rujukannya adalah hukum. Sandaran kepada hukum ini bukan dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan penguasa dalam berperilaku, tetapi menyangkut kepentingan makro

kehidupan bangsa. Aspirasi rakyat yang dipercayakan kepada para penyelenggara kekuasaan sebenarnya merupakan bukti eksistensi berfungsinya hukum.

Hukum berisi norma perlindungan kepentingan rakyat seperti keadilan, kebebasan menentukan pilihan, perlakuan yang adil, perlakuan yang manusiawi, hak memperoleh kesejahteraan dan pekerjaan yang layak. Jika penyelenggara kekuasaan mengimplementasikan tugas yang digariskan oleh hukum ini, maka hal ini berarti menyelenggarakan tujuan ideal yang sudah melekat dalam diri negara hukum.

Peranan Perda sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat penting untuk menentukan aturan main bagi setiap subyek atau penyelenggara pemerintahan, termasuk untuk pemerintahan Kabupaten Demak. Terhadap eksistensi produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah daerah, maka ketentuan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 dapat menjadi dasar hukum kekuatan produk hukum tersebut.

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat

Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

Pengaturan di atas bermakna bahwa keberadaan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) diakui keberadaannya apabila diperintahkan pembentukannya oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah Daerah (selanjutnya Pemda) dalam membentuk Perda tentang penyelenggaraan pemerintahan Negeri, harus dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat Negeri. Pemda menyediakan bagi rakyat daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi khusus di daerah, sepanjang masih dapat dipertanggungjawabkan oleh Pemda.

Siti Masitah juga menyebut, bahwa pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local

governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.

Sementara itu, peranan perda dalam otonomi daerah meliputi:

Peranan Perda dalam Otonomi Daerah	
1	perda sebagai instrumen kebijakan dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Pada fungsi ini perda sebagai sarana hukum merupakan alat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sebagai alat kebijakan daerah tujuan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pembangunan daerah yang berkesinambungan
2	perda merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga harus tunduk pada asas tata urutan peraturan perundang-undangan
3	penangkap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah. Perda merupakan sarana penyaluran kondisi khusus daerah dalam konteks dimensi ekonomi, social, politik dan budaya
4	sebagai alat transformasi perubahan daerah. Dalam fungsi ini, perda turut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah
5	harmonisator berbagai kepentingan. Perda merupakan produk perundang-undangan yang mempertemukan berbagai kepentingan

Kita memahami bahwa instrument hukum dalam negara demokrasi merupakan alat yang strategis untuk mengatur masyarakat. Begitu juga perda yang menjadi instrumen strategis

dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Akan tetapi, Perda juga bisa menjadi instrumen yang justru menghambat pelaksanaan pembangunan. Kedudukannya seperti dengan instrumen hukum lainnya yang bisa memberi manfaat atau sebaliknya dapat menjadi penghambat pembangunan. Sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan, perda dapat membentuk atau mengubah sistem melalui pembentukan perilaku baru di masyarakat.

Ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan daerah terkait dengan materi muatan yang dapat diatur. *Pertama*, perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Salah satu materi muatan perda adalah menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Kedua*, perda dapat mengatur materi muatan yang bertujuan menampung kondisi khusus daerah. dimaksud dengan materi muatan untuk menampung kondisi khusus daerah.

Sehingga ketentuan dapat berpotensi menimbulkan masalah dalam implementasinya. Ketentuan tersebut seolah daerah dapat mengatur sesuai dengan batasan kewenangannya yang berkaitan dengan kondisi khusus daerah. Akan tetapi perda dibatasi atau tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu pengaturan yang bertujuan menampung kondisi khusus daerah harus sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mengakibatkan pembatalan perda baik melalui mekanisme *judicial review* maupun *executive review*.⁴⁴

Penyusunan perda juga perlu memperhatikan kesesuaian dengan perencanaan pembangunan daerah. Penyesuaian ini perlu dilakukan untuk memastikan bahwa perda yang disusun mampu mendukung pembangunan daerah dan tidak sebaliknya menghambat pembangunan. Misalnya, ketentuan perda yang memberi beban bagi keuangan daerah atau masyarakat dalam skala yang besar dan tidak sesuai dengan perencanaan pembangunan dapat menjadi kendala yang menghambat pembangunan.

Pemerintahan daerah harus mengupayakan agar setiap perda yang dibentuk memberikan insentif bagi masyarakat di daerah agar lebih maju baik dari sisi perekonomian, pendidikan, kesehatan, pelayanan publik dan sebagainya. Namun, pembentukan perda hingga kini masih menemui beberapa kendala sehingga mudah ditemukan perda maupun ranperda yang bermasalah.

Wahiduddin Adams, menjelaskan bahwa munculnya perda dan ranperda bermasalah antara lain disebabkan oleh (i) lemahnya sumber daya manusia (sistem pendukung legislasi) di daerah, (ii)

⁴⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm 12

lemahnya pembinaan dan sosialisasi dari pusat ke daerah, (iii) lemahnya pengawasan masyarakat (partisipasi) terhadap kinerja pemerintahan daerah, dan (iv) penyusunan perda masih dipengaruhi kepentingan jangka pendek serta mendahulukan kepentingan elit lokal. Oleh karena itu, upaya untuk meningkatkan kualitas perda harus dilakukan dengan menghilangkan faktor penyebab tersebut. Upaya ini perlu dilakukan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat melalui kementerian/lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi berkaitan dengan penyusunan perda.

G. Gambaran Umum Kabupaten Demak

Demak sebagai salah satu Kabupaten di Jawa Tengah terletak pada Koordinat : Lintang Selatan: $6^{\circ} 43' 26''$ - $7^{\circ} 09' 43''$, Bujur Timur: $110^{\circ} 27' 58''$ - $110^{\circ} 48' 47''$. Dengan Batas Wilayah sebagai berikut

- Utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Laut Jawa,
- Timur berbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobogan.
- Selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang.
- Barat berbatasan dengan Kota Semarang.

Jarak Terjauh Barat ke Timur sejauh 49 Km dan Utara ke Selatan sejauh 41 Km. Wilayah Demak terletak pada Elevasi

(ketinggian permukaan tanah dari permukaan laut) dari 0 m sampai dengan 100 m dari permukaan laut. Tekstur Tanah wilayah Demak terdiri atas 2 (dua) region yaitu:

1. Region A: Tekstur tanah halus (liat), meliputi sebagian dari hampir seluruh Kecamatan dari wilayah Kabupaten Demak kecuali Kecamatan Karangtengah seluas: 49.066 Ha.
2. Region B: Tekstur tanah sedang (lempung) meliputi sebagian dari hampir seluruh Kecamatan dari wilayah Kabupaten Demak kecuali Kecamatan Dempet dan Kecamatan Gajah seluas : 40.677 Ha.

Luas Penggunaan Lahan Secara administratif luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 ha, terdiri atas 14 Kecamatan, 243 Desa, dan 6 Kelurahan, terbagi menjadi 786 dusun, 1.324 Rukun Warga (RW) dan 6.940 Rukun Tetangga (RT). Sebagai daerah agraris yang kebanyakan penduduknya hidup dari pertanian, sebagian besar wilayah Kabupaten Demak terdiri atas lahan sawah yang mencapai luas 52.315 ha (58,29 %) dan selebihnya adalah lahan kering.

Jumlah penduduk Kabupaten Demak tahun 2020 adalah sebanyak 1.192.712 orang terdiri atas 601.715 laki-laki (50,45%) dan 590.997 perempuan (49,55%). Jumlah penduduk ini mengalami kenaikan sebanyak 33.940 orang atau sekitar (2,93%) dari tahun 2019 sebanyak 1,158,772 orang karena adanya pengaruh proses

lahir, mati, pindah masuk dan pindah keluar, terutama penghapusan data kematian dari laporan kecamatan, serta adanya konsolidasi data dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Kabupaten Demak secara administratif terbagi menjadi 14 kecamatan, yang terdiri dari Kecamatan Mranggen, Kecamatan Karangawen, Kecamatan Kebonagung, Kecamatan Guntur, Kecamatan Dempet, Kecamatan Wonosalam, Kecamatan Karanganyar, Kecamatan Gajah, Kecamatan Mijen, Kecamatan Demak, Kecamatan Karangtengah, Kecamatan Sayung, Kecamatan Bonang dan Kecamatan Wedung. Wilayah kecamatan merupakan gabungan dari beberapa desa atau kelurahan. Jumlah desa dan kelurahan yang tersebar di seluruh kecamatan di Kabupaten Demak ada sebanyak 243 desa dan 6 kelurahan dengan perincian: 13 desa dan 6 kelurahan di Kecamatan Demak, 12 desa di Kecamatan Karangawen, 20 desa di Kecamatan Guntur, 20 desa di Kecamatan Sayung, 17 desa di Kecamatan Karangtengah, 21 desa di Kecamatan Wonosalam, 16 desa di Kecamatan Dempet, 18 desa di Kecamatan Gajah, 17 desa di Kecamatan Karanganyar, 16 desa di Kecamatan Mijen, 19 desa di Kecamatan Mranggen, 21 desa di Kecamatan Bonang, 20 desa di Kecamatan Wedung, 14 desa di Kecamatan Kebonagung.

Kabupaten Demak ditinjau dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi, Kabupaten Demak masuk dalam kawasan

strategis nasional Kedungsepur, dengan mengutamakan pada lokasi kawasan sepanjang koridor jalan arteri primer yang melewati Kecamatan Sayung – Karangtengah – Demak – Wonosalam – Gajah – Karanganyar, kawasan industri terpadu Sayung, kawasan wisata pantai Surodadi di Kecamatan Sayung serta kawasan Pelabuhan Perikanan Pantai Morodemak di Kecamatan Bonang.

Dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup meliputi kawasan rawan abrasi dan rob pantai di Kecamatan Sayung, Kecamatan Karangtengah dan Kecamatan Bonang dengan kegiatan berupa penanganan masalah rob dan abrasi, serta kawasan rawan sedimentasi dan tanah timbul di Kecamatan Wedung dengan kegiatan berupa identifikasi tanah Negara dan arahan pengelolaannya. Dalam RPJMD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2023, Kabupaten Demak termasuk dalam Wilayah Pengembangan Kedungsapur yang pada tahun 2022 mendapatkan proyek strategis pembangunan *flyover* Ganefo Mranggen.

Selain itu, berdasarkan Perpres 79 Tahun 2019 tentang Percepatan Pembangunan Ekonomi Kawasan Kendal-Semarang-Salatiga-Demak-Grobogan, Kawasan Purworejo-Wonosobo-Magelang-Temanggung, dan Kawasan Brebes-Tegal-Pemalang; dan Perpres 109 Tahun 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional; Kabupaten Demak direncanakan mendapat proyek pembangunan Jalan Tol Tanggul Laut Semarang – Demak,

peningkatan terminal tipe A, raktivasi jalur KA Semarang-Demak-Kudus-Pati-Rembang dan Pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Morodemak.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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-undang⁴⁵. Ketentuan ini menjadi dasar bagi keberadaan pemerintah daerah di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (3) Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, implikasinya adalah seluruh aspek penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus didasarkan pada aturan hukum. Dalam rangka mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁵ Pasal 19 ayat (1) Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia

Pemerintah daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang undangan, *“Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Dalam rangka untuk mewujudkan kewenangan ini maka diperlukan perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan;

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (3), Pasal 18 auat (1) dan Pasal 18 (ayat 6) perlu dibentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang didalamnya meliputi produk hukum daerah. Sebagai dasar hukum pembentukan produk hukum daerah maka keberadaan Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk hukum daerah menjadi sebuah kebutuhan.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang undang tentang Pembentukan Peraturan Undang-Undangan merupakan atribusi dari ketentuan Pasal 22A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Ketentuan lebih lanjut

tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

Undang undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan pertama kali diatur dalam Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diganti oleh Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perkembangan UU ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan UU Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan kedua Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang undang ini, peraturan perundang undangan dirumuskan sebagai, “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Jenis peraturan perundang undangan secara hierarkhis meliputi ⁴⁶. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,

⁴⁶ Pasal 8 ayat (1) UUD 1945

Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disamping itu juga meliputi produk hukum lainnya sepanjang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan⁴⁷.

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan harus dilakukan berdasarkan pada asas-asas formal dan material Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas formal tersebut meliputi⁴⁸:

a. Kejelasan tujuan.

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat

⁴⁷ Pasal 8 ayat (2) UUD Republik Indonesia.

⁴⁸ Pasal 5 ayat (1)

dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- d. Dapat dilaksanakan.

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- f. Kejelasan rumusan.

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi

persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu berkaitan dengan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas⁴⁹:

a. Pengayoman.

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

⁴⁹ Ibid Pasal 6

b. Kemanusiaan.

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan.

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan.

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan.

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan

kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Bhinneka tunggal ika.

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa Setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukandalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiapMateri Muatan Peraturan Perundangundangan tidakboleh memuat hal yang bersifat

membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum.

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Peraturan daerah merupakan satu satunya perundang undangan di daerah yang diatur hierarkhinya. Berdasarkan Pasal 39 dinyatakan bahwa proses perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program legislasi daerah Kabupaten/Kota. Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang baik.

Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Naskah akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa Perda tersebut dibuat.

C. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dibentuklah Undang-undang Pemerintahan daerah. Undang-undang Pemerintahan daerah yang terakhir kali adalah UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali.

Dalam kaitanya dengan produk hukum daerah diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar,

prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kebijakan tersebut di dalam pelaksanaannya dituangkan atau diatur dalam bentuk Produk Hukum Daerah. Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berbunyi bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi bahwa:

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

D. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diatur mengenai rambu-rambu penyusunan atau pembentukan produk hukum di daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 ini diterbitkan karena aturan sebelumnya dinyatakan sudah tidak relevan, yang konsekuensinya harus dilakukan pembaruan disana-sini.

Hal itu sesuai dengan pertimbangan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015, bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Selain itu, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan

peraturan perundang- undangan mengenai produk hukum daerah, sehingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu diganti.

Sebagaimana diatur di dalam Pasal 16 ayat (3) Jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menjelaskan bahwa tata cara penyusunan propemperda kabupaten/kota di datur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, untuk itu Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda perlu diatur.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam UUD NRI 1945 telah ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia telah ditegaskan sebagai negara hukum yang berimplikasi pada penggunaan aturan hukum sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mencapai tujuan negara.

Di dalam negara hukum Indonesia, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai ideologi hukum Indonesia, kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia, dan asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia. Pancasila tidak hanya sebagai staatsfundamental norm (kaidah pokok negara yang bersifat fundamental) tetapi juga berfungsi sebagai rechtside atau bintang pemandu dalam pembentukan hukum.

Pembentukan produk hukum daerah harus berlandaskan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab memuat nilai bahwa pada prinsipnya bangsa Indonesia merupakan bagian dari kemanusiaan universal yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengembangkan

persaudaraan dunia berdasarkan nilai-nilai keadilan dan keadaban. Artinya, hak asasi manusia dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan dan diterapkan.

Sila keempat Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan pada prinsipnya menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi yang mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam konteks pembentukan produk hukum daerah, rakyat harus dijamin dapat menyampaikan pendapat dalam setiap tahapan pembentukan produk hukum daerah melalui partisipasi yang bermakna (meaningful participation).

Sila kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai bahwa pada prinsipnya negara Indonesia didirikan untuk bersungguh-sungguh memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin. Artinya, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ditujukan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di dalam hukum terkandung asas-asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiga asas tersebut perlu diperhatikan dalam pembentukan hukum secara proporsional, baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan hakim. Selain untuk mewujudkan kepastian dan keadilan,

hukum diharapkan dapat memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang..

Praktik pembentukan produk hukum daerah dengan metode Omnibus Law yang sudah diatur dalam UU Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan upaya penyederhanaan dan keterpaduan undang-undang yang saling berkaitan. Metode ini juga diharapkan dapat mengatasi permasalahan hyper regulation peraturan perundang-undangan mengatur hal yang sama dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan memberikan ketidakpastian hukum.

B. Landasan Sosiologis

Dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan masyarakat, hukum merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan sebagaimana pendapat Filosof Cicero yang menyebut “*ubi societas, Ibi ius*”, dimana ada masyarakat dan di situ ada hukum. Masyarakat memerlukan aturan hukum, agar kehidupannya tertib dan tidak ada seorang pun yang diperlakukan tidak adil. Adapun yang bersalah atau melakukan pelanggaran hukum harus dihukum

sesuai dengan tingkat kesalahannya. Demikian jika memang ada norma yang mengaturnya.⁵⁰

Pendapat tersebut menunjukkan, bahwa untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dibutuhkan suatu aturan. Begitu pun, jika belum ada norma yuridis, sementara masyarakat membutuhkan pengaturan untuk menjembatani atau melindunginya, maka norma yuridis harus dikonstruksinya.

Dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Demak telah disusun berbagai produk hukum. Berdasarkan data dari bagian hukum yang diunggah pada website <https://jdih.demakkab.go.id/> Pemerintahan Kabupaten Demak memiliki 272 Peraturan Daerah, 744 Peraturan Bupati, 1 Instruksi Bupati dan 97 Surat Edaran. Dengan banyaknya regulasi tersebut berpotensi dapat mengakibatkan tumpang tindih pengaturan yang dapat mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dan timbulnya ego sektoral dari masing-masing instansi pembentuk peraturan.

Salah satu kewenangan Pemerintahan Demak adalah mengatur tentang Pemerintahan Desa, Sampai tahun 2022 terdapat beberapa peraturan daerah terkait dengan desa

1. Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2015 tentang Kepala Desa.

⁵⁰ *Ibid.*

2. Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2015 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa
3. Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa
4. Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2020 tentang Badan Permusyawaratan Desa
5. Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2020 tentang Susunan dan Tata Kerja Pemerintah Desa
6. Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa
7. Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2015 tentang Kepala Desa

Banyaknya peraturan yang mengatur bidang yang sama ini cenderung tidak efisien, dan menyulitkan pemahamannya, sehingga perlu dikaji kemungkinan untuk disusun dalam metode omnibus menjadi 1 Peraturan Daerah tentang Desa.

Dalam rangka mewujudkan produk hukum daerah yang responsif maka dalam pembentukannya harus memenuhi aspirasi serta kebutuhan masyarakat. Untuk mewujudkannya maka partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna

(meaningful participation) sehingga terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.

Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya 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 bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (concern) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Dalam konteks pembentukan produk hukum daerah tent saja tidak hanya mencakup rancangan peraturan daerah saja, tetapi peraturan lain yang hierarkinya di bawah undang-undang seperti Peraturan Bupati, Peraturan DPRD dll. Dengan partisipasi masyarakat diharapkan para pejabat pembentuk peraturan akan memegang prinsip kecermatan dan kehati-hatian dalam membuat kebijakan dan sebagai sarana kontrol sosial terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang disusun.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pengaturan atas pembentukan produk hukum daerah di Daerah Kabupaten Demak, menyangkut

persoalan hukum yang berkaitan kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya dan berkaitan dengan substansi atau materi yang akan diatur.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dimaksudkan untuk menjadi alas hukum untuk pembentukan produk hukum daerah sebagai dasar pelaksanaan atas kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Demak dalam menyelenggarakan pemerintahannya.

Landasan yuridis pengaturan Pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Demak dilakukan melalui penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) atau disebut juga penelitian doktrinal. Pada penelitian doktrinal ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

Implikasi dari metode ini adalah, *Pertama*, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau data tersier. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan

Menteri, Peraturan Daerah, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum. Selanjutnya bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan ensiklopedia.

Kedua, karena penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan), penyusunan kerangka teoretis yang bersifat tentatif (skema) dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konseptual⁵¹ mutlak diperlukan. Di dalam menyusun kerangka konseptual dipergunakan perumusan-perumusan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian.

Ketiga, dalam penelitian hukum normatif tidak diperlukan hipotesis, walaupun ada, hanya hipotesis kerja. *Keempat*, konsekuensi dari (hanya) menggunakan data sekunder, maka pada penelitian hukum normatif tidak diperlukan sampling, karena data sekunder (sebagai sumber utamanya) memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa diganti dengan data jenis lainnya dan biasanya penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.

⁵¹ Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu. Misalnya konsep tentang pencurian, kejahatan, demokrasi, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), wanprestasi, birokrasi, pembunuhan, kesewenang-wenangan, ketaatan, kesadaran, dan masih banyak konsep-konsep lainnya yang dikenal dalam disiplin ilmu hukum.

Berdasarkan uraian di atas landasan yuridis pengaturan Pembentukan produk hukum daerah di Daerah Kabupaten Demak ini, hanya melalui penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) saja, maka pertimbangan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk hukum daerah, menyangkut yang berkaitan dengan substansi atau materi muatan pokok yang diatur berdasarkan kewenangan atribusi.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Adanya jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan dalam penulisan suatu naskah akademik akan menjadi panduan atas perancangan atas suatu peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya adalah Peraturan Daerah.

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan Raperda Perubahan Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah perubahan beberapa ketentuan dalam Perda PPHD. Beberapa ketentuan dalam Perda PPHD perlu disesuaikan adalah menindaklanjuti Perubahan kedua atas UU Nomor 12 tahun 2011 yang merupakan akibat hukum dari Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil UU Cipta Kerja.

Perubahan tersebut antara lain memasukkan metode omnibus dan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan produk hukum daerah. Metode Omnibus dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Produk Hukum

Daerah. Selanjutnya, Metode Omnibus digunakan dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun, penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan dengan 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).

B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan, kajian teoritis, praktik empiris, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta analisis regulasi Undang-Undang terkait lainnya maka ruang lingkup Raperda Perubahan Perda Pembentukan Produk Hukum disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Ketentuan umum Dalam Ketentuan umum ditambahkan definisi tentang metode omnibus, sehingga ketentuan umum berbunyi sebagai berikut:
 1. Daerah adalah Kabupaten Demak.
 2. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Menteri adalah Menteri Dalam Negeri.
5. Bupati adalah Bupati Demak.
6. Gubernur adalah Gubernur Jawa Tengah.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak.
8. Badan pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
9. Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PD adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
10. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Demak.
11. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Sekretaris DPRD adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak.
12. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati.

13. Peraturan Bupati adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Bupati.
14. Pimpinan DPRD adalah ketua DPRD dan wakil ketua DPRD.
15. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD.
16. Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkret, individual, dan final.
17. Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.
18. Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda, Peraturan Bupati, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
19. Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
20. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara

ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

21. Metode Omnibus adalah metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan menambah materi muatan baru, mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan, dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu
22. Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah daerah provinsi dan/atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan produk hukum daerah.
23. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan..
24. Evaluasi 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.

25. Nomor register yang selanjutnya disingkat Noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.
26. Autentifikasi adalah salinan produk hukum daerah sesuai aslinya.
27. Pengundangan adalah penempatan produk hukum daerah dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah.
28. Lembaran Daerah adalah Lembaran Daerah Kabupaten Demak.
29. Berita Daerah adalah Berita Daerah Kabupaten Demak.
30. Peran serta masyarakat adalah keterlibatan perorangan atau kelompok masyarakat dalam proses persiapan, pembentukan dan pembahasan rancangan perda.
31. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Demak.
32. Hari adalah hari kerja.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan tentang asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik tidak diubah tetapi Penjelasan asas keterbukaan diubah untuk mengakomodir partisipasi masyarakat yang bermakna, sehingga berbunyi:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundangundangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan

efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai akses dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring

3. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring dalam setiap tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah. Masyarakat merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Produk hukum daerah.

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap Rancangan Produk hukum daerah dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Pembentuk Produk hukum daerah menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Produk hukum daerah serta wajib melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
- d. kegiatan konsultasi publik lainnya.

Hasil kegiatan konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Produk hukum daerah dan pembentuk Produk hukum daerah dapat menjelaskan kepada masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring tentang hasil pembahasan masukan masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Peraturan Presiden, Peraturan DPR, dan Peraturan DPD

4. Perubahan atau pencabutan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan Metode Omnibus

Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan Metode Omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Adanya jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan dalam penulisan suatu naskah akademik akan menjadi panduan atas perancangan atas suatu peraturan perundang-undangan.

Selain materi muatan di atas, Peraturan Daerah ini juga mengatur tentang kegiatan dalam rangka Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah, Pembentukan Produk Hukum Daerah secara elektronik dan Pelibatan analisis hukum, analisis legislatif dan tenaga ahli apabila diperlukan

BAB VI

PENUTUP

Berdasarkan pada uraian bab-bab sebelumnya, maka dapat dibuat beberapa kesimpulan dan saran atas pembahasan Nasakah Akademik ini sebagai berikut:

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Beberapa ketentuan dalam Perda Pembantuka Produk Hukum Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta perkembangan dinamika legislasi diantaranya belum diakomodirnya metode penyusunan peraturan perundang-undangan menggunakan metode omnibus.
2. Kebutuhan untuk penyusunan peraturan daerah dengan menggunakan metode omnibus dalam praktik mendapatkan kesulitan karena belum ada landasan hukum tertulisnya.
3. Penyusunan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada 3 (tiga) landasan penting, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis memuat pemikiran mendasar dalam materi muatan peraturan

perundang-undangan yang akan dibentuk yang berkaitan dengan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Landasan sosiologis memuat fakta empiris mengenai perkembangan atau kemajuan di bidang perundang-undangan yang akan diatur di satu sisi, serta permasalahan dan kebutuhan masyarakat pada sisi lain. Sedangkan landasan yuridis memuat landasan hukum yang mendasari pengaturan dalam RUU Perubahan UU PPP.

4. Perubahan atau penyempurnaan perlu dilakukan terhadap Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah yang meliputi: Pasal 1 berkaitan dengan Pasal dalam Batang Tubuh dan Pasal 11 tentang Penutup.

B. Saran

Naskah Akademik sebagai dasar pemikiran disusunnya Raperda Perubahan atas Perda Nomor 1 tahun 2021 Tentang UU Perubahan Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah diharapkan memenuhi kebutuhan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah.

Berdasarkan hal tersebut perlu segera dilakukan perubahan terhadap Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai penggunaan metode omnibus dan kejelasan mengenai partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ahsin Thohari, Menakar Omnibus Law, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.
- Adam M. Dodek, Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hal. 12, diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>
- Adam M. Dodek, Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hal. 12, diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>
- Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa, “Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung”, *Jurnal Academia Praja*, Volume 3 Nomor 2, 2020
- Ahmad Redi, Omnibus Law; Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum, dalam Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara (editor), *Omnibus Law; Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang—Undangungan Nasional*, Ed. 1., Cet. 2, Depok; Rajawali Pers, 2021.
- Anthony I. Ogus, *Regulation Legal Form and Economic Theory*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta; PT Sinar Harapan, 1994. Hlm 13
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- : *Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (6th ed.), St. Paul, Minn: West Publishing, 1990
- Dian Sadiawati, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*, Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015, hal. 39.

- Drucker, Moenir, dalam Suhartoyo, "Implementasi Fungsi Pelayanan Publik dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu", *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2 No. 1, Maret 2019. Hlm 56
- Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, ed. Andryan, 1 ed. Medan: Pustaka Prima, 2017.
- Harma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, cet. 2, Bandung: Djambatan, 2004.
- Hendrawati H. Manajemen Pemerintahan Daerah. Indonesia : Garis Khatulistiwa Makasar. 2020.
- <https://peraturan.go.id/>, diakses tanggal 20 desember 2023
- Jazim Hamidi dan Dkk, *Teori & Hukum Perancangan Peraturan Daerah* Malang: UB Press, 2012.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit LP3ES ,1998.
- Marc Bosc dan Andre Gagnon (ed), *House of Commons Procedure and Practise*, 3rd ed., 2017, House of Common Canada, diakses dari https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_16_3-e.html#footnote-
- Maria Farida Indrati , *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan 11 Tahun 2013
- Marulak Pardede, *Omnibus Law dalam Grand Design Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker)*, Jakarta; Papas Sinar Sinanti, 2021
- RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Bina Cipta, Bandung. 1979. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki Dalam *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. 2006. Hlm. 151. Kemudian dikutip kembali Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah... Op.Cit*
- Richard Susskin. 2010. "Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress". *European Journal of Law and Technology*. Volume 1. Nomor 1.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Risang Pujiyanto, *Partisipasi Masyarakat melalui E-Government untuk Mendukung Terwujudnya Good Governance*, diakses dari

https://www.academia.edu/7761893/Partisipasi_Masyarakat_Melalui_E_government

Salahudin Tunjung Seta. Hak masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Legilasi Indonesia. Vol. 17 Juni 2020.

Toruan, H.D.L., Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law, Jurnal Hukum to-ra, Vol. 3 No. 1, 2017, hal. 464,

diakses dari
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Fjy59Qp_UEJ:ejournal.uki.ac.id/index.php/tora/article/download/1118/947+&cd=5&hl=id&ct=clnk&gl=id.9

Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Raja Grafindo:Jakarta, 2013.

1

Peraturan Perundang Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan

Undang undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 1 tahun 2021 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Pemeritah nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah

Website

<https://jdih.demakkab.go.id/>

<https://peraturan.go.id/>,

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

d bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

Mengingat:

- 1 Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
- 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6298);
- 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN DEMAK
dan BUPATI DEMAK

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2021 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2021 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah tahun 2021 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 1) sebagai berikut:

1. Penambahan Penjelasan atas Asas asas yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) sebagaimana tercantum dalam penjelasan.
2. Ketentuan Pasal 8 ditambahkan dengan huruf d sehingga berbunyi sebagai berikut

Pasal 8

Perencanaan Rancangan Perda meliputi kegiatan:

- a. penyusunan Propemperda;
 - b. perencanaan penyusunan Rancangan Perda kumulatif terbuka; dan
 - c. perencanaan penyusunan Rancangan Perda diluar Propemperda.
 - d. Perencanaan penyusunan Rancangan Perda dengan metode omnibus
3. Diantara Pasal 18 dan 19 disisipkan 3 (tiga) Pasal, yakni Pasal 18A , 18 B dan 18C sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18A

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat menggunakan *metode omnibus*;
- (2) Penggunaan metode omnibus sebagaimana ketentuan pada ayat (1) harus ditetapkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah.
- (3) Metode omnibus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan metode penyusunan peraturan perundang undangan dengan:
 - a. memuat materi muatan baru;
 - b. mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundangundangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
 - c. mencabut Peraturan Perundang-undangan

yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.

Pasal 18 B

Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/ atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Pasal 18C

- (1) Pembentukan Produk Hukum Daerah dapat dilakukan secara elektronik.
- (2) Pembubuhan tanda tangan dalam setiap tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah mulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan dapat menggunakan tanda tangan elektronik.
- (3) Tanda tangan elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus tersertifikasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkekuatan hukum sama dengan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dalam bentuk cetak.
- (5) Peraturan Perundang-undangan yang ditandatangani dengan tanda tangan elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkekuatan hukum sama dengan Peraturan Perundang-undangan yang ditandatangani secara nonelektronik.
- (6) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik dilaksanakan sesuai ketentuan perundang undangan

4 Pasal 105 ayat (2) dirubah menjadi (2) Selain perancang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tahapan pembentukan perda, peraturan Bupati, dan peraturan DPRD dapat mengikutsertakan analis hukum, analis legislatife dan tenaga ahli.

5 Ketentuan Pasal 101 dirubah sehingga berbunyi sebagai berikut

Pasal 101

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan atau Peraturan DPRD.
- 2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan rancangan produk hukum daerah.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan produk hukum daerah, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- 5) Pemerintah daerah memfasilitasi dalam kemudahan masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui pemanfaatan teknologi informasi dalam bentuk aplikasi, situs web, atau infrastruktur teknologi informasi.
- 6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
 - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- 7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Produk hukum daerah.

6 Ketentuan pasal 105 dirubah sehingga menjadi

- (1) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pembentukan Produk hukum daerah dapat

mengikutsertakan analisis hukum sesuai dengan kebutuhan.

- (3) Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (1), tahapan pembentukan produk hukum daerah mengikutsertakan analisis legislatif dan tenaga ahli.

Pasal II

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada saat diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Demak.

Ditetapkan di Demak
pada tanggal 2022
BUPATI DEMAK,

TTD

EISTI'ANAH

Diundangkan di Demak
pada tanggal 2022

Pj SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN DEMAK,

TTD

EKO PRINGGOLAKSITO

PENJELASAN
PERATURAN DAERAH
KABUPATEN DEMAK
NOMOR 1 TAHUN
2022

TENTANG

PERUBAHAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1
TAHUN 2021 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK
HUKUM DAERAH

I. UMUM

Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan bagian pembangunan hukum nasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan berlandaskan Pancasila sebagai idiologi dan sumber dari segala sumber hukum nasional. Pembentukan Produk Hukum Daerah dimaksudkan mewujudkan Pembentukan Produk Hukum yang terencana sistematis dan terpadu serta berkepastian hukum.

Untuk mewujudkannya dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Penambahan beberapa substansi dalam Peraturan Daerah ini selain merupakan implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII /2020 dan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa hal yang perlu disempurnakan antara lain: a. menambahkan metode omnibus dan ; b. memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna c. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik. Metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan daerah

Penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab

dengan memenuhi tiga prasyarat; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya; kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya; dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Perundang-undangan.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal I

Angka 1

Pasal 5

Ayat (1) CUKUP JELAS

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan " adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk Pemanthuan dan Peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Angka 2

Pasal 8 CUKUP JELAS

Angka 3

Pasal 18A CUKUP JELAS

Pasal 18B CUKUP JELAS

Pasal 18C CUKUP JELAS

Angka 4

Pasal 105

Yang dimaksud dengan "analisis legislatif" adalah aparat sipil negara yang bertugas memberikan dukungan dalam pembentukan Produk Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Yang dimaksud dengan "tenaga ahli" adalah tenaga ahli pada alat kelengkapan DPR, DPD, serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Angka 5

Pasal 101 CUKUP JELAS

Angka 6

Pasal 106 CUKUP JELAS

Pasal II

CUKUP JELAS

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN DEMAK NOMOR