

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan hukum merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN 2005--2025). Dengan arah pembangunan bidang hukum seperti yang diuraikan di dalam RPJPN tersebut, hukum mempunyai peranan yang sangat penting bagi tercapainya sasaran pembangunan bidang pembangunan lainnya. Oleh karena itu, pembangunan bidang hukum negara selalu menjadi prioritas dari tahun ke tahun.

Pembangunan bidang hukum selama ini telah menunjukkan kemajuan yang berarti dan telah ikut memberikan kontribusi bagi pencapaian sasaran pembangunan. Namun, disadari bahwa kemajuan yang dicapai itu belum cukup kuat untuk menghadapi tantangan yang ada, yaitu memenuhi tuntutan masyarakat dan persaingan global yang semakin ketat. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, pembangunan hukum dan aparatur negara harus menjadi prioritas dalam pembangunan ke depan.

Dalam RPJMN 2010--2014 ini, dalam rangka mendukung terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan, kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan strategi; (1) peningkatan efektivitas peraturan perundang-undangan; (2) peningkatan kinerja lembaga di bidang hukum; (3) peningkatan penghormatan, pemajuan, dan penegakan HAM; (4) peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); (5) peningkatan kualitas pelayanan publik; (6) peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi; (7) pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Berdasarkan permasalahan di atas dan agar kinerja bidang hukum dapat berkontribusi secara positif bagi pencapaian sasaran dan agenda pembangunan nasional, sasaran pembangunan bidang hukum adalah terwujudnya peningkatan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik yang mencerminkan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia dan didukung oleh aparatur negara yang bersih, berwibawa, bertanggung jawab serta profesional, yang ditandai meningkatnya kepastian hukum melalui tertib peraturan perundang-undangan dengan indikator berkurangnya jumlah peraturan perundang-undangan yang bermasalah, meningkatnya kualitas peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, dalam rangka mewujudkan Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan.

Memperhatikan sasaran pembangunan tersebut, pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan bukanlah sekedar masalah legal draft atau legal formulation belaka akan tetapi juga menyangkut persoalan hakiki yaitu bagaimana hukum yang akan diciptakan itu merupakan hukum yang baik. Pembentukan sistem dan politik hukum menjadi salah satu hal yang urgen dan strategis dalam mengisi kelemahan konsep hukum yang membawa pengaruh yang signifikan terhadap proses legislasi dan penerapannya, misalnya timbulnya inkonsistensi peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan yang diskriminatif, serta menghambat peningkatan penegakan supremasi hukum dan kesadaran hukum masyarakat serta perilaku keteladanan aparatur dalam mematuhi, menaati peraturan perundang-undangan.

Melalui kegiatan penelitian/pengkajian hukum dapat diungkapkan permasalahan yang inherent di dalam proses pembentukan dan pembaharuan hukum, sehingga dapat membuat suatu gambaran, mengenai keadaan hukum yang sesungguhnya hidup dalam masyarakat atau akan dapat menunjuk ke arah mana sebaiknya hukum akan dibina

berkaitan dengan perubahan masyarakat. Dalam artian, pembentukan peraturan yang baik harus memperhitungkan berbagai dan faktor non hukum lainnya serta perkembangan masyarakat internasional. Dan hasil penelitian/pengkajian dijadikan sebagai bahan Naskah Akademik pembentukan dan perubahan peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepastian, keadilan, dan kemamfaatan, terwujudnya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, dan menghindari adanya Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tidak sesuai dengan materi muatan undang-undang dan Undang undang Dasar 1945.

Pelaksanaan kegiatan penelitian dan pengkajian hukum harus dilakukan terarah dan terencana, didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki pengetahuan hukum yang luas.

Dalam kaitan tersebut di atas, melalui forum dialog ini diharapkan berbagai permasalahan yang timbul dalam rangka perencanaan dan pemanfaatan hasil penelitian hukum bagi pembentukan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan dapat didiskusikan sehingga penelitian dan pengkajian hukum terencana dan terarah menciptakan efektivitas peraturan perundang-undangan nasional, termasuk pembangunan peraturan di daerah.

B. Maksud dan Tujuan

- Ø Adapun maksud pelaksanaan kegiatan ini adalah
 - § Membangun penelitian/pengkajian hukum yang terarah dan terencana mendalam dalam rangka pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah di Sumatera Utara.
 - § Membangun koordinasi dan kerjasama kelembagaan, serta pemanfaatan hasil Penelitian/ pengkajian Hukum di Sumatera Utara.

Ø Tujuan dilakukan kegiatan ini:

1. Terwujudnya pembangunan hukum atau efektifitas peraturan perundang-undangan.
2. Terwujudnya koordinasi dan kerjasama kelembagaan dalam pembagunan hukum, khususnya pembangunan hukum di Jawa Timur

C. Materi Forum Dialog

Adapun materi yang disampaikan dalam forum dialog tersebut, yaitu :

1. Efektifitas Peraturan Perundang-undangan dalam pembangunan nasional
2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah
3. Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Hukum dan Perundang-undangan

D. Pelaksana Kegiatan

Kegiatan forum dialog ini dilaksanakan oleh Puslitbangkum BPHN bekerjasama dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Propinsi Sumatera utara, dengan membentuk kepanitian yang ditetapkan oleh kepala BPHN.

E. Peserta

Adapun peserta dalam kegiatan forum dialog ini berjumlah sekitar 65 orang, meliputi:

- a. Nara Sumber : 3 orang
- b. Moderator : 1 orang
- c. Undangan : 50 orang
 1. Biro /Bidang Hukum Pemerintah Daerah : 16 orang
 2. Anggota/Sekretaris DPRD : 16 orang

3. Universitas : 5
orang
4. BPHN : 2
orang
5. Kanwil Hukum dan Ham Prop. Sumatera Utara : 7
orang
6. Lembaga Penelitian/Kajian dan lainnya : 4
orang

d. Panitia : 12 orang

F. Waktu dan Tempat Pelaksanaan

Kegiatan forum dialog ini akan dilakukan pada tahun anggaran tahun 2010 selama 1 (satu) hari, dan dilaksanakan pada tanggal 31 maret 2011 di Medan - Sumatera Utara.

G. Pembiayaan

Kegiatan ini dibiayai dari anggaran BPHN tahun 2011.

BAB II PEMAPARAN DAN DISKUSI

- A. Laporan Penyelenggaraan
- B. Sambutan Pembukaan
- C. Pemaparan dan Diskusi
 - 1. Pemaparan

Paparan I : Urgensi Penelitian Dan Pengkajian Hukum Dalam
Pembentukan Hukum Dan Peraturan
Perundang Undangan
Oleh: Noor M Aziz,SH, MH,MM
(Kapuslitbangsiskumnas BPHN)

Pokok – Pokok Pikiran :

1. 3 (tiga) komponen proses pembangunan hukum:
 - a. Law making process
 - b. Law enforcement process
 - c. Legal awareness process
2. Proses Pembentukan Peraturan Perundang undangan:
 - a. Pra legislasi (penelitian, pengkajian, temu ilmiah sebagai law material untuk pembuatan naskah akademik).
 - b. Legislasi (pembahasan, pengesahan)
 - c. Pasca Legislasi (pengundangan dan penyebarluasan/ sosialisasi)
 - d. Penegakannya
3. Penelitian dan Pengkajian terletak pada tahap Pra Legislasi
4. Dasar Hukum Penelitian Hukum: Perpres 7 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa program pembentukan peraturan PerUU an dan Perpres Nomor 5 Tahun 2010 Tentang RPJM 2010 – 2014 Bab VIII,

5. Penelitian Perlu dilakukan :
 - a. Penyusunan UU bukan dalam ruang yang kosong, tetapi di wilayah-wilayah masyarakat yang sudah memiliki hukum terlebih dahulu.
 - b. Penyusunan UU harus memperhatikan faktor-faktor geografis, struktur sosial, keanekaragaman budaya, agama, kultur lokal dan factor-faktor sosial lainnya.
 - c. Pengaruh Global dan perkembangan Iptek yang sangat cepat
 - d. Penyusunan UU tidak bias hanya dengan logika Jakarta.
6. Bahwa dengan adanya penelitian dan pengkajian diharapkan tidak akan ada lagi peraturan-peraturan atau Perundang-undangan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan parameter HAM.
7. Hasil yang ingin dicapai dalam penelitian dan pengkajian :
 - a. Terwujudnya sistem peraturan perundang undangan Nasional yang komprehensif, saling terkait sebagai suatu sistem hukum nasional
 - b. Terciptanya peraturan Perundang undangan yang harmonis dan sinkron , tidak ada overlapping, saling bertentangan baik horizontal maupun vertical
 - c. Produk UU sesuai dengan aspirasi masyarakat :
 - Aspirasi masyarakat
 - Mengandung Penghormatan terhadap HAM
 - Mempunyai daya tahan lama
8. Akibat pembentukan perundang undangan yang tidak didukung penelitian:
 - a. Banyaknya Judicial review baik ke MA maupun ke MK

- b. Maraknya Perda yang dibatalkan (2002 sampai dengan sekarang 2010an)
- c. Lambannya proses terbentuknya UU (termasuk PP) contoh
 - Prolegnas 2004-2009 : 284 RUU realisasi 133 UU
 - Prolegnas 2010- 2014 : 247 RUU. Tahun 2010 target 70 RUU realisasi 14 UU.
- d. Masih berlakunya UU produk colonial
- e. Kurang bisa menampung perkembangan teknologi informasi dan komunikasi

Paparan II: Pola Penelitian Dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Oleh : Prof.Dr. Jeane Neltje Sally, SH, MH, APU

Pokok – Pokok Pikiran :

1. Tujuan:
Menyamakan persepsi urgensi penelitian dan pengkajian dalam proses pembentukan Peraturan Perundang undangan PUSAT dan DAERAH
2. Fungsi Metodologi Penelitian:
 - a. Bagian Penting dalam proses pembentukan Perundang undangan
 - b. Sebagai teknik atau cara untuk memperoleh data yang dijadikan dasar pertimbangan yang kuat dalam pembentukan suatu aturan yang memenuhi keperluan masyarakat
3. Sebagian besar dari Pengkajian hukum justru dimaksudkan untuk mengkaji:
 - a. Masalah-masalah hukum apa yang terjadi di dalam masyarakat, dan bagaimana mengatasinya

- b. Bagaimana kita dapat dan harus mewujudkan dan menyempurnakan system hukum nasional kita, yang mencakup, Budaya hukum, materi hukum, Lembaga dan Aparatur serta Sarana dan Prasarana Hukum
 - c. Bagaimana kita dapat mempercepat proses pembangunan hukum
 - d. Bagaimana kita harus merencanakan pembangunan hukum nasional kita dan menyusun rencana pembangunan hukum nasional jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek
 - e. Memonitor dan mengevaluasi penerapan UU baru dalam masyarakat
 - f. Dan masih banyak lagi
4. Proses penelusuran penelitian dimulai dengan pengajuan proposal penelitian yang berisi kerangka penelitian:
 - a. Latar Belakang Penelitian
 - b. Kerangka Konseptual serta Kerangka Teori
 - c. Sumber Masalah Penelitian
 5. Von Savigny, Friedmann : menentukan hukum apakah masih efektif atau tidak, mengaitkannya dengan Living Law
 6. Effectiveness Of Law Only In Terms Of Legal Substance
 7. Proses Penelitian:
 - a. Rasa Ingin Tahu
 - b. Masalah
 - c. Ada Proses Penyelesaian Masalah
 - d. Way of Problem
 8. Dalam penelitian harus dapat diidentifikasi permasalahannya.

Paparan III : Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi
Sumatera Utara (Praktek Dan
Permasalahannya)
Oleh : Abdul Jalil, SH, MSP

Pokok – Pokok Pikiran :

1. Sebelum melakukan pembentukan Perda terlebih dahulu Pemerintahan Daerah memperhatikan pembagian kewenangan Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota yang diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007.
2. Permasalahan:
 - a. Kemampuan Legal Drafter dalam membuat dan menetapkan suatu Perda, misalnya:
 - Lemahnya Pengkajian dalam latar belakang dan identifikasi permasalahan penyusunan Perda, dalam menyusun, menginventarisasi dan mengidentifikasi perundang-undangan yang berkaitan dengan Perda
 - Kewenangan, tidak adanya sinkronisasi dan koordinasi dalam penyusunan produk hukum secara nasional, sehingga timbul tumpang tindih Perda dan membingungkan masyarakat.
 - b. Kurangnya Sarana dalam menunjang pembuatan Perda yang artinya perlu ada sarana (internet, buku-buku, BinteK) yang mendukung pengetahuan dan wawasan dalam pembentukan Perda
 - c. Penerapan Sanksi dalam Perda terlalu lemah, dalam Pasal 143 ayat (10), (2) dan (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan Peraturan PerUUan artinya yang biasanya TIPIRING tetapi bisa menjadi berlapis hukumannya

3. Perlu didorong agar Pemerintah Daerah memanfaatkan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara sebagai Law Centre untuk melakukan harmonisasi Ranperda.
4. Kajian akademis dalam pembentukan Perda sangat dibutuhkan agar nantinya perda dapat berdayaguna dan berdayalaku dengan mempertimbangkan kondisi khusus di daerah masing-masing.

2. Sesi Diskusi:

a. Tanggapan Peserta:

1. SANTIMARS SIBORO (Kabag Hukum Simalungun)

- a. Bagaimana tekniknya bagi kami di daerah agar perda kami tidak dibatalkan?
- b. Apakah secara hirarki lebih tinggi Permendagri daripada Perda?
- c. pemakaian tanda baca dan penulisan gelar dalam perda berpengaruh terhadap suatu Perda?
- d. disarankan agar harmonisasi dengan Kanwil Hukum HAM hanya dilakukan oleh Biro Hukum.

2. MALEM GINTING (FH USU)

- a. Agar Forum Dialog formatnya mengedepankan keterlibatan dua pihak antara penyaji dan peserta sehingga
- b. Solusi bagi pembuatan Perda yang baik seharusnya lebih dikedepankan dalam Forum dialog ini, bukan permasalahannya
- c. Lebih baik Forum Dialog ini temanya diganti menjadi :
"Urgensi Penelitian Dan Pengkajian Dalam Pembentukan Peraturan Daerah" karena arah forum dialog ini lebih

mengedepankan urgensi penelitian dan pengkajian dalam proses pembentukan peraturan daerah .

3. RAHMAD DONI (Bag.Hukum Pemko Medan)

- a. Dasar Hukum mengingat sebaiknya lebih efisien (tidak terlalu banyak peraturan Perundang undangan yang menjadi Dasar Hukum Mengingat)
- b. Penulisan Gelar bervariasi dari berbagai daerah ada yang memakai ada yang tidak
- c. Untuk keseragaman dalam pembentukan Perda disarankan untuk mencantumkan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI

4. AHYAR GAYO (Peneliti BPHN)

- a. Kemampuan SDM di Pemda dalam merancang Perda perlu ditingkatkan.
- b. Pemakaian tanda baca sangat penting dalam perumusan Peraturan Perundang undangan.
- c. Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang undangan harus taat proses sebagaimana diatur dalam peraturan Perundang undangan yang berlaku.
- d. Benturan Kepentingan di daerah memperbesar biaya pembentukan Perda
- e. Harus disepakati konsep proses yang harus dilalui dalam setiap pembentukan Perda

b. Tanggapan Pemateri:

NOOR M. AZIZ, SH,MH,MM (Kapuslitbang SISKUMNAS)

1. Pada tahap Pra Legislasi harus dibahas secara intensif melalui penelitian dan pengkajian dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat setempat.

2. Perlunya peningkatan SDM di daerah di bidang Legislative Drafting.
3. Forum Dialog Formatnya akan diperbaiki
4. Dasar Hukum mengingat tetap harus berpedoman kepada UU Nomor 10 Tahun 2004

ABDUL JALIL, SH, MSP (Ka. Biro Hukum Provinsi Sumatera Utara)

1. Perlu dipahami bahwa dalam pembentukan Perda harus melalui proses pembentukan sebagaimana diatur dalam peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
2. Pencantuman Gelar dalam Peraturan Perundang undangan pada dasarnya tidak diperkenankan sebagaimana diatur dalam Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004.
3. Pemakaian tanda baca sangat berpengaruh terhadap rumusan pasal-pasal dalam Peraturan Perundang undangan
4. Penyelesaian atau solusi terhadap Perda bermasalah sebaiknya disarankan untuk mengintensifkan dialog antar Pemerintah Daerah.

PROF.DR. JEANNE SALLY NELTJE,SH,MH,APU.

1. Pemakaian tanda baca sangat mempengaruhi rumusan pasal-pasal, sehingga harus lebih memperhatikan teknik pemakaian tanda baca yang tidak mengandung kelemahan

CLOSING STATEMENT:

Bahwa Program PUSLITBANG SISKUMNAS ini pada dasarnya sebagai sosialisasi kepada seluruh daerah agar proses penelitian dan pengkajian dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembentukan setiap Peraturan Daerah sehingga berdampak pada

perbaikan Sistem Hukum Nasional. Kritik dan Saran peserta akan dijadikan masukan dalam perbaikan program BPHN ke depan.

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pada dasarnya permasalahan peraturan perundang-undangan atau hukum yang ada saat ini muncul sebagai akibat substansi hukum yang tidak tegas dan lengkap, tumpang tindih dengan peraturan lainnya, serta faktor-faktor lainnya seperti kemampuan aparatur atau legal drafter dan pemahaman tahapan legislasi secara komprehensif.
2. Dalam tahapan pra legislasi, hasil penelitian dan pengkajian hukum sangat berperan membangun konsep hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di Pusat dan Daerah, khususnya dalam mendukung draft Naskah Akademik sampai pada implementasi peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di daerah Provinsi Sumatera Utara belum sepenuhnya didasarkan pemanfaatan hasil penelitian dan pengkajian hukum yang terarah dan terencana.
4. Belum terwujudnya kerjasama kelembagaan secara optimal antara Pemerintah Daerah dengan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM dengan dalam pembentukan Peraturan daerah.

B. Rekomendasi

1. Perlu dibangun koordinasi dan kerja sama dalam pengembangan dan pemanfaatan hasil penelitian dan pengkajian hukum dalam pembentukan Perda antara Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI dengan Pemerintah Daerah.
2. Perlu dipersiapkan Sumber Daya Manusia atau Pegawai berkualitas, khususnya tenaga peneliti di lingkungan Kantor

Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI dalam pengelolaan dan pemanfaatan penelitian dan pengkajian hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah dan harmonisasi aturan tingkat daerah (Perda) dengan aturan nasional (UU);