

**PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 59 TAHUN 2015  
TERHADAP PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH  
PEMERINTAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

**Irwandi\***

**Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kepulauan Riau**

***Abstract***

*The study aims to describe and analyze and identify the reasons behind the Riau Islands Provincial Government which have not been applying the Government Regulation No. 59 of 2015 to the establishment of regional legal products. This research was conducted using a sociological juridical approach. It found that a lack of knowledge or information on regional equipment in the Riau Islands Provincial Government regarding the need for the participation of legislators in the formation of regional legal products, there is still a sectoral ego from the Riau Islands Province government as a representative of the central government in the regions, there are no sanctions if the regulatory designers are included in the formation of regional legal products.*

***Keywords:** Application of Government Regulation Number 59 of 2015, Regional Legal Products, Riau Islands Province.*

**Abstrak**

Penelitian bertujuan menguraikan dan menganalisis serta mengidentifikasi alasan yang melatarbelakangi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau belum menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 terhadap pembentukan produk hukum daerah. Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan yuridis sosiologis. Kurangnya pengetahuan atau informasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau mengenai perlunya keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah, masih adanya ego sektoral dari pemerintah Provinsi Kepulauan Riau sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, tidak adanya sanksi jika tidak mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah.

**Kata Kunci:** Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, Produk Hukum Daerah, Provinsi Kepulauan Riau.

**A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Lahirnya peraturan pemerintah tersebut merupakan bentuk legitimasi atas keikutsertaan

---

\* Alamat Korespondensi : misterirwandi@yahoo.co.id

Perancang yang diharapkan mampu mewujudkan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan baik oleh pusat maupun pemerintah daerah.<sup>1</sup>

Salah satu urgensi keterlibatan Perancang dilatarbelakangi oleh banyaknya ketidakseragaman pembentukan peraturan perundang-undangan baik dari konsepsi materi muatan dan juga teknik penyusunan sertarendahnya pengetahuan pembentuk peraturan perundang-undangan berdampak pada produk hukum yang dihasilkan sering kali mengalami *over lapping* (tumpang tindih) antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terhadap peraturan perundang-undangan dibawahnya sehingga pada akhirnya memiliki konsekuensi pembatalan oleh instansi atau lembaga yang berwenang.

Seperti yang kita ketahui bersama, pembatalan yang pernah dilakukan terhadap sebagian peraturan perundang-undangan juga diakibatkan oleh adanya ketidaksesuaian, ketidakjelasan rumusan serta tidak efektifnya rumusan norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut. Secara moral setiap Perancang memiliki tanggung jawab atas terjadinya pembatalan suatu peraturan daerah, baik pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun Mahkamah Agung.<sup>2</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 sama-sama menegaskan agar setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud diatas untuk mengikutsertakan Perancang. Hal ini berarti tidak ada pilihan bagi setiap pembentuk peraturan perundang-undangan, baik yang berasal dari eksekutif atau pun legislatif, Ketentuan tersebut mau tidak mau menjadi salah satu syarat formil yang tidak dapat dipisahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, peneliti tertarik dengan melakukan penelitian dengan judul **“PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 59 TAHUN 2015 TERHADAP PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PEMERINTAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU**. Setelah melihat latar belakang tersebut diatas maka rumusah masalah yang akan dibahas dalam jurnal ini adalah bagaimana penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 terhadap pembentukan produk hukum daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, dan apa saja alasan yang melatarbelakangi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau belum menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 terhadap pembentukan produk hukum daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

---

<sup>1</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaannya.

<sup>2</sup> Fauzi Iswahyudi, *Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. De Lega Lata, Volume 1, Januari – Juni 2016. hal 99

<sup>3</sup> Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis ditujukan terhadap kenyataan dengan cara melihat penerapan hukum, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaannya. Peneliti memilih jenis penelitian hukum ini karena peneliti melihat adanya kesenjangan antara aturan hukum yang dikehendaki (*Das Sollen*) dengan kenyataan yang terjadi (*Das Sein*) terkait keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah Provinsi Kepulauan Riau. Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, peneliti melakukan beberapa tahap terhadap objek penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian lapangan di Biro Hukum, Badan Legislasi Daerah, Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kepulauan Riau serta perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau; dan
2. Penelitian tentang perundang-undangan yang berkaitan dengan keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah.

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data primer, yaitu wawancara. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer, data sekunder dan data tersier berupa wawancara, buku-buku hukum, peraturan perundang-undangan, jurnal dan *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI). Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan kualitatif, Analisis mengenai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan yang ada di lapangan yakni mengenai bagaimana penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya terhadap pembentukan produk hukum daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya berkaitan dengan adanya kesenjangan antara hukum normatif dengan pelaksanaan norma-norma hukum di dalam kehidupan masyarakat, yang dalam hal ini hukum dikonsepsikan secara sosiologi sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati dalam kehidupan.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

1. **Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 terhadap pembentukan produk hukum daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau**

Dalam konteks tata negara, khususnya dalam bidang perundang-undangan, penerapan memiliki kesamaan arti dengan pelaksanaan. Pelaksanaan tersebut terkait dengan fungsi pengaturan dan pembinaan. Sebagai contoh, pemerintah beserta instansi atau perangkat aparatur sipil negara dalam menjalankan pemerintahan sekaligus memiliki kewajiban untuk melaksanakan atau menerapkan peraturan perundang-undangan yang juga merupakan produk hukum yang dibentuknya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian yang memiliki pengaruh besar dalam Pembangunan hukum, khususnya bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu perubahan yang terjadi dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir ini, terlihat adanya peningkatan dari segi kualitas maupun kuantitas produk hukum yang ada. Hal ini tentunya tidak terlepas dari proses penyusunan peraturan perundang-undangan dengan mekanisme yang makin tertib, terarah, dan terukur. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa proses pembentukan yang lebih cepat juga perlu ditingkatkan. Percepatan penyelesaian peraturan perundang-undangan tersebut diperlukan dalam rangka mewujudkan program strategis pembangunan.<sup>4</sup> Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional. Pelaksanaan otonomi daerah tentunya tidak terlepas dari pembentukan peraturan daerah (Perda), peraturan kepala daerah dan/atau peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka tugas pembantuan dan otonomi daerah. Sebagai bukti bahwa Negara telah melakukan peningkatan dalam bidang pembangunan hukum adalah dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa keberadaan Peraturan Pemerintah hanya untuk menjalankan undang-undang. Artinya, secara yuridis konstitusional tidak ada satu pun peraturan pemerintah yang dikeluarkan dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari suatu undang-undang. Hal itu disebabkan karena adanya alasan sebagai berikut:

- a. jika suatu peraturan pemerintah dikeluarkan atau ditetapkan oleh Presiden tanpa terlebih dahulu ada perintah dari suatu undang-undang, dengan kata lain atas inisiatif sendiri Presiden tiba-tiba menerbitkan suatu peraturan pemerintah dan materi muatannya bersifat mandiri, maka hal ini bukan kompetensi Presiden untuk membentuk peraturan pemerintah tersebut;
- b. keberadaan peraturan pemerintah yang semata-mata untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya merupakan sebuah langkah untuk

---

<sup>4</sup> <http://ditjenpp.kemenumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html> pada tanggal 2 September 2018.

menerjemahkan suatu ketentuan yang terdapat di dalam suatu undang-undang ke dalam ketentuan-ketentuan yang lebih konkrit dan implementatif. Hal ini mengingat ketentuan yang terdapat dalam suatu undang-undang pada umumnya bersifat sangat luas. Singkatnya, peraturan pemerintah itu diterbitkan karena sifat dari suatu undang-undang mengatur hal-hal yang masih dalam tataran umum, luas dan abstrak sehingga perlu diterjemahkan ke dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat lebih teknis dan spesifik, sehingga dapat dilaksanakan dengan baik. Peraturan Pemerintah pada hakikatnya merupakan pedoman pelaksanaan dan teknis bagi suatu undang-undang;

- c. secara teoritis, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif pada hakikatnya adalah organ pelaksana undang-undang. Oleh sebab itu untuk melaksanakan suatu undang-undang, Presiden perlu memberikan petunjuk bagi jajaran eksekutif termasuk masyarakat bagaimana melaksanakan suatu undang-undang itu dengan baik, benar, tepat dan konsisten;
- d. keberadaan peraturan pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden sangat dibutuhkan untuk dipergunakan sebagai pedoman pelaksanaan teknis yang lebih rinci dari suatu undang-undang. Dengan demikian, sebenarnya peraturan pemerintah hanya digunakan sebagai pedoman untuk melaksanakan norma hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang;
- e. ditinjau dari aspek kebijakannya, peraturan pemerintah merupakan kebijakan teknis lintas sektor dan lintas bidang yang berfungsi untuk menerjemahkan kebijakan nasional yang bersifat nasional sebagaimana tertuang dalam undang-undang; dan
- f. ditinjau dari aspek kelembangaan, organ Negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>5</sup>

Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tersebut merupakan delegasi atau perintah langsung dari peraturan perundang-undangan di atasnya, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun yang menjadi penekanan dalam peraturan pemerintah tersebut adalah kewajiban setiap pembentuk peraturan perundang-undangan dalam mengikutsertakan Perancang.

Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Perancang merupakan salah satu jabatan fungsional keahlian yang tergolong dalam rumpun jabatan hukum dan peradilan. Rumpun Hukum dan Peradilan adalah rumpun jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil yang

---

<sup>5</sup> Hestu Cipto Handoyo. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta. Hal 114.

kegiatannya berhubungan dengan penelitian, peningkatan atau pengembangan konsep, teori dan metode operasional serta penerapan ilmu pengetahuan di bidang hukum, perancangan peraturan perundang-undangan serta pemberian saran dan konsultasi pada para klien tentang aspek hukum, penyelidikan kasus dan pelaksanaan peradilan. Berdasarkan rumusan definisi diatas, Perancang memiliki peran dan tanggungjawab yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat pusat maupun di daerah. Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang peraturan perundang-undangan pada unit kerja yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan dan instrument hukum lainnya di lingkungan instansi pemerintah.

Menurut teori efektifitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa salah satu faktor yang dapat mempengaruhi efektif atau tidaknya suatu undang-undang atau aturan hukum adalah dipengaruhi oleh Penegak Hukumnya. Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 mengatur tentang Keikutsertaan Perancang peraturan perundang-undangan atau yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrument hukum lainnya. Unit kerja tersebut berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.<sup>6</sup> Dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya. Terhadap setiap tahapan tugas tersebut, setiap Perancang yang terlibat harus melakukan pengharmonisasian terlebih dahulu. Dalam Ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya ditegaskan bahwa “Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Selanjutnya, pada ayat (2) disebutkan bahwa “Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan pada tahap:

- a. perencanaan;
- b. penyusunan;
- c. pembahasan;

---

<sup>6</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

- d. pengesahan atau penetapan; dan
- e. pengundangan.

Pentingnya mengikutsertakan Perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat melaksanakan proses pengharmonisasian terhadap peraturan perundang-undangan merupakan proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara satu peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturannya. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi terhadap semua peraturan perundang-undangan termasuk Perda baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>7</sup>

Sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tersebut, penekanan pentingnya keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi “Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang peraturan perundang-undangan”. Namun mengingat pada tahun 2011, belum semua daerah yang ada di Indonesia memiliki fungsional Perancang, maka dalam rumusan pasal tersebut belum ada penekanan terhadap siapa saja yang harus mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk produk hukum daerah Provinsi Kepulauan Riau.

Akan tetapi, seiring perkembangan waktu dan adanya kendala yang dihadapi terkait pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya di daerah yang masih belum memiliki sumber daya yang berkompeten dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka keberadaan Perancang semakin dipertegas melalui peraturan pemerintah yang juga sekaligus merupakan delegasi dari Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut.

Selain adanya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, guna mewujudkan kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah yang dihasilkan turut pula lahir Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dimana lagi-lagi terdapat penekanan terhadap pentingnya keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang berbunyi:

- (1) Gubernur memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan perda provinsi berdasarkan propemperda provinsi.
- (2) Dalam menyusun rancangan perda provinsi, Gubernur membentuk tim penyusun rancangan perda provinsi yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur.
- (3) Keanggotaan tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
  - a. Gubernur;

---

<sup>7</sup> Suharyono. Buku Pegangan Perancangan Peraturan Daerah. Jakarta : Erlangga. 2012. Hal 45.

- b. Sekretaris daerah;
- c. Perangkat daerah pemrakarsa;
- d. Perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi;
- e. Perangkat daerah terkait; dan
- f. Perancang peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dalam Pasal 169 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah juga memiliki makna yang kembali menekankan keikutsertaan perancang, adapun bunyi pasal tersebut adalah “Setiap tahapan pembentukan perda, perkara, PB KDH dan Peraturan DPRD mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan”. Pada tiap rumusan pasal tersebut tidak ada mengandung kata “dapat” seperti yang selama ini ditafsirkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan yaitu diskresi, boleh dan/atau tidak boleh dilakukan, tergantung pada kebutuhan saja. Melainkan rumusan tersebut sangat tegas dan bisa ditafsirkan sebagai sebuah kewajiban. Pentingnya keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tersebut juga sejalan dengan hasil wawancara yang peneliti lakukan di lingkungan bagian Perundang-undangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi, khususnya Sub Bagian Penyusunan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah yang menyatakan bahwa tidak dapat dipungkiri bahwa terkait teknik penyusunan dan penulisan dalam produk hukum daerah yang dihasilkan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau masih jauh dari sempurna dan ada yang mengalami pembatalan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena selama ini belum pernah mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan dari awal tahapan pembentukan sampai dengan pengundungannya.

Selain itu, berdasarkan hasil audit dari Inspektorat Kementerian Dalam Negeri, bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 merupakan salah satu aturan hukum yang harus ditaati dimana mengandung salah satu persyaratan formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengikutsertakan fungsional Perancang. Selain itu, menurut Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kepulauan Riau dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Koordinator Perancang Kepulauan Riau berpendapat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang sah dan memiliki kekuatan untuk mewajibkan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan pada setiap instansi, lembaga, kementerian, pemerintah pusat bahkan pemerintah daerah untuk mengikutsertakan. Artinya tidak ada alasan apapun, sepanjang pada daerah tersebut terdapat Perancang. Sehingga setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat berkualitas, berdaya guna dan bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu juga yang terpenting adalah baik dari teknik penulisan dan materi muatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya hasil wawancara dengan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kepulauan Riau serta Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan

Keluarga Berencana juga menunjukkan bahwa pada kenyataannya keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting. Mengingat setiap Organisasi Perangkat Daerah di lingkungan Provinsi Kepulauan Riau tidak memiliki dasar pengetahuan pembentukan produk hukum daerah, sehingga berakibat produk hukum daerah yang dibentuk tidak sesuai dengan target yang direncanakan dan hasilnya tidak sesuai dengan konsep yang akan diatur melalui rancangan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah.

## **2. Alasan yang melatarbelakangi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau belum menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 terhadap pembentukan produk hukum daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau**

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara di lapangan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 dalam setiap pembentukan produk hukum daerah belum diterapkan sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini dilatarbelakangi oleh beberapa alasan yang sejalan dengan teori efektivitas hukum yang sejalan dengan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

Selanjutnya menurut Soerjono Soekanto, menyebutkan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya, yaitu:

1). Faktor hukumnya sendiri yaitu berupa peraturan pemerintah;

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum.

2). Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

3). Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup ketersediaan perancang peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau khususnya dalam pembentukan produk hukum daerah. Hal ini dikarenakan dalam setiap tahapan pembentukan produk hukum daerah

memerlukan bantuan perancang namun dengan waktu yang sangat terbatas dan memerlukan waktu yang lebih singkat dibanding dengan pengajuan permintaan tenaga Perancang secara formal kepada instansi yang membawahi perancang tersebut.

4). Faktor masyarakat, yaitu lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5). Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup<sup>8</sup>. Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan oranglain.

Sejak adanya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau belum sepenuhnya menerapkan peraturan tersebut. Hal ini dilatarbelakangi oleh alasan sebagai berikut:

a. kurangnya pengetahuan atau informasi organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau mengenai perlunya keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah.

Setiap pembentukan peraturan daerah dan atau peraturan kepala daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dikoordinasikan oleh Biro Hukum, khususnya dari mulai penetapan judul rancangan peraturan daerah pada program pembentukan peraturan daerah, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangannya. Berdasarkan hasil wawancara dengan bagian Perundang-undangan Biro Hukum, Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kepulauan Riau bahwa selama ini setiap pembentukan rancangan peraturan daerah yang mana mereka sebagai pemrakarsanya selalu menggunakan bantuan tenaga ahli dari perguruan tinggi yang ada di Kota Tanjungpinang. Keterlibatan tenaga ahli tersebut biasanya dilakukan dalam tahap penyusunan naskah akademik dan juga rancangan peraturan daerah yang akan disusun. Selain itu, menurut penjelasan kepala dinas dan kepala Biro Hukum sendiri bahwa selama ini organisasi perangkat daerah belum pernah mengetahui adanya fungsional

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial*, Surabaya: Ghalia Indonesia, 1983, hal. 2.

Perancang yang dapat membantu pembentukan perda dan/atau perkada. Sehingga setiap pembentukan produk hukum yang ada selalu dikoordinasikan dengan Biro Hukum Provinsi Kepulauan Riau.

- b. Masih adanya ego sektoral dari pemerintah Provinsi Kepulauan Riau sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan.

Dalam kenyataan di lapangan, dsetiap tahapan pembentukan produk hukum daerah di Provinsi Kepulauan Riau belum secara optimal mngikutsertakan Perancang. Adanya anggapan bahwa selama ini Biro Hukum Provinsi memiliki tugas dan fungsi pengoordinasian pembentukan perda dan/atau peraturan kepala daerah serta instrumen hukum lainnya semakin meminimalisir keikutsertaan Perancang. Selain itu, adanya penafsiran dari Biro Hukum Provinsi Kepulauan Riau bahwa mengikutsertakan Perancang dapat dilakukan dalam hal diperlukan saja. Terhadap penyesuaian judul, materi muatan dan juga teknik penulisan produk hukum daerah selama ini masih dapat difasilitasi oleh bagian perundang-undangan Biro Hukum.

- c. Mekanisme pengharmonisasian produk hukum daerah yang mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan membutuhkan waktu yang panjang.

Pengikutsertaan Perancang dalam pembentukan produk hukum daerah idealnya dilakukan dengan mengajukan permintaan tertulis kepada pimpinan, lembaga, kementerian atau Pemerintah Daerah yang memiliki perancang. Dalam hal pembentukan setiap produk hukum daerah Provinsi Kepulauan Riau, seharusnya setiap pemrakarsa saat sedang melakukan tahap penyusunan sudah menyurati permintaan tenaga perancang peraturan perundang-undangan yang ada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kepulauan Riau yang sudah memiliki 9 (sembilan) orang fungsional Perancang. Mekanisme permintaan tertulis tersebut, menurut Biro Hukum Provinsi Kepulauan Riau memakan waktu paling tidak 1 (satu) minggu, mengingat sistem birokrasi yang ada harus membutuhkan paraf dari pejabat struktural terkait secara berjenjang. Sementara rapat penyusunan atau pembahasan produk hukum daerah yang sedang berjalan, terkadang dilakukan secara mendadak dan bahkan tidak terjadwal sebelumnya. Hal tersebut dikarenakan ketidaksiapan dari tenaga ahli yang digunakan oleh pemrakarsa dari organisasi perangkat daerah terkait. Hal ini dianggap sebagai salah satu alasan yang membuat pemerintah Provinsi Kepulauan jarang mengajukan permintaan keikutsertaan perancang.

- d. Tidak adanya sanksi terhadap Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau jika tidak mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan produk hukum daerah.

Dalam kaitannya dengan permasalahan ini, bahwa keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 seyogianya lahir untuk mengawal pembentukan produk hukum yang sarat dengan kepentingan. Karena hasil dari

peraturan tersebut berdampak kepada masyarakat luas. Maka sudah sangat jelas, bahwa substansi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tersebut sudah mengatur dengan jelas mengenai keikutsertaan Perancang. Namun, terhadap setiap orang tidak menaati ketentuan tersebut tidak diikuti dengan sanksi, sehingga Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau masih mengabaikan peran Perancang Peraturan Perundang-undangan.

- e. Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

#### **D. Kesimpulan**

Dari hasil penelitian ini dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Perancang Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu bagian penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk produk hukum daerah di Provinsi Kepulauan Riau. Karena Perancang merupakan fungsional tertentu yang telah dibekali oleh ilmu dan kemampuan dalam mengawal setiap tahapan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.
2. Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wiayah Kementerian Hukum dan HAM Kepulauan Riau dalam pembentukan produk hukum daerah Provinsi Kepulauan Riau belum sepenuhnya dilaksanakan sebagaimana amanat ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 karena dilatarbelakangi oleh berbagai faktor, antara lain kurangnya sosialisasi terhadap keberadaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Masih adanya ego sektoral Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau, dan tidak adanya sanksi terhadap pemerintah daerah apabila tidak mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahapan pembentukan Produk Hukum Daerah di Kepulauan Riau.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku-Buku**

Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. De Lega Lata, Volume 1, Januari – Juni 2016

Hestu Cipto Handoyo. Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik. Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

Soerjono Soekanto, Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial, Surabaya: Ghalia Indonesia, 1983.

Suharyono. Buku Pegangan Perancangan Peraturan Daerah. Jakarta: Erlangga. 2012.

### **Internet**

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html> pada tanggal 2 September 2018.

### **Peraturan Perundang-undangan**

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

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.