PELAKSANAAN KEBIJAKAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM TENTANG PEMBINAAN DAN PENDAYAGUNAAN PEJABAT FUNGSIONAL PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PADA KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM PROVINSI BALI

Bungasan Hutapea & Fuzi Narindrani
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM RI
Jl. H.R.Rasuna Said Kavling 4-5, Jakarta Selatan12940
Telp.0813 86345281 Email: hutapeabungasan@gmail.com
Naskah diterima: 06/03/2019, direvisi: 20/06/2019, disetujui: 21/06/2019

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana pembinaan Jabatan Fungsional Peraturan Perundang-undangan di daerah, apakah Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang dapat dilakukan di daerah sebagaimana amanat Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Fenomena di lapangan menunjukkan bahwa perancang yang bertugas di Kantor Wilayah Hukum dan HAM belum terlibat secara optimal dalam pembentukan peraturan daerah. Faktor lain yang teridentifikasi adalah minimnya sosialisasi tentang urgensi pelibatan perancang dalam pembuatan Peraturan Daerah sehingga tidak terjalin sinergi antara kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah. Tulisan ini menggunakan metode bersifat deskriptif yang menggambarkan bagaimana pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan pada tingkat wilayah. Merekomendasikan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM agar pendidikan dan latihan fungsional perancang lebih menekankan mata pelajaran Proses Penyusunan Peraturan Daerah kepada perancang yang bertugas di Kanwil Hukum dan HAM.

Kata Kunci: Pembinaan, Pejabat Fungsional Perancang, di Daerah.

Abstract

The aims to examine the extent of fostering the Functional Position of Legislative Drafter in the region, whether the policy of the Ministry of Law and Human Rights on the Development and Utilization of Functional Position of Legislative Drafter can be conducted in regions as mandated in Article 5 section (2) Government Regulation Republic of Indonesia Number 59 of 2015 on Participation of Legislative Drafters in Legislation Making. Phenomenon in the field shows that the legislative drafters in Regional Office of Ministry of Law and Human Rights are not participated optimally in regional legislation making. Another factor that identified is lack dissemination on urgency of involvement of Legislative Drafters in Regional Legislation Makin so that there is no synergy between Regional Office of Ministry of Law and Human Rights and Local Governments. This paper is conducted with descriptive method that shows how the implementation of policy of fostering and utilization of Functional Positions of Legislative Drafters in regional level. This paper recommends Directorate General of Legislation coordinates with Head of Human Resource Development Agency so that Education and Training of Legislative Drafters more emphasize lessons in Process of Regional Legislation Preparation for Legislative Drafters in Regional Office of Ministry of Law and Human Rights.

Keywords: education, Functional Position of Legislative Drafter, in the region.

A. Pendahuluan

Perancang peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut perancang) memegang peranan penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meligitimasi keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebelumnya, dasar hukum yang melegitimasi eksistensi perancang peraturan perundang-undangan tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Negara Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya. Serangkaian peraturan tersebut menjadi dasar eksistensi sekaligus menunjukkan peran sentral perancang dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sebagai induk organisasi yang menaungi setiap perancang, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjalankan fungsi sebagai instansi pembina berdasarkan amanat Pasal 3A Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya. Instansi Pembina mempunyai kewajiban untuk melakukan segala suatu hal yang berhubungan dengan kompetensi perancang.[1] Mulai dari mempersiapkan kebijakan dan petunjuk teknis pelaksanaan jabatan fungsional perancang hingga monitoring dan evaluasi dalam rangka penjaminan kualitas jabatan fungsional perancang. Kementerian Hukum dan HAM sendiri mempunyai tenaga perancang baik di pusat maupun di daerah. Di tingkat pusat, jumlah tenaga perancang terdiri dari jabatan perancang muda dan perancang pertama.[2] Selain di tingkat pusat, terdapat pula pejabat perancang di setiap Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Berdasarkan rekap data dan penilaian angka kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan Periode tanggal 9 Oktober 2019 dari Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan , untuk jumlah perancang Kementerian Hukum dan HAM tingkat pusat meliputi:

a. Jumlah Perancang di Ditjen PP sebanyak 98 orang, yang terdiri dari Ahli Pertama sebanyak 48 orang, Ahli Muda sebanyak 33 orang, Ahli Madya sebanyak 16 orang dan Ahli Utama sebanyak 1 orang.
b. Jumlah Perancang Kementerian Hukum dan HAM Pusat kecuali Ditjen PP sebanyak 48 orang yang terdiri dari Ahli Pertama sebanyak 46 orang, Ahli Muda sebanyak 1 orang, dan Ahli Madya 1 orang.

Selain di tingkat pusat, terdapat pula pejabat Perancang di setiap Kantor Wilayah Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Perancang di tingkat Pusat. Dalam Pasal 2 PP No.59 Tahun 2015 tentang keikut sertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaanya, disebutkan bahwa:

(1) Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Penyusunan instrument hukum lainnya.
(2) Unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada dilingkungan lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah non Kementerian, lembaga non Struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian tidak tepat dikatakan bahwa pejabat Perancang di setiap Kantor Wilayah Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Perancang di tingkat Pusat, karena hal ini tidak selaras dengan ketentuan Pasal 2, PP No.59 tahun 2015., karena pasal 2 mempertegas kedudukan Perancang sebagai

1. Selengkapnya lihat Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undanan dan Angka Kreditnya, Permenpan RI No 6/2016 Ps. 3B.
2. Data diperoleh dari laman Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses di http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/fungsional-perancang/70-data-perancang.html

pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerjanya dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-undangan khusus Produk Hukum Daerah bukan sebagai perpanjangan tangan Perancang di Tingkat Pusat.

Mengingat kewenangan legislasi tidak hanya berada pada level pemerintah pusat, maka pemerintahan di tingkat daerah juga memerlukan tenaga fungsional perancang dalam rangka menyusun produk legislasi daerah. Legitimasi jabatan perancang di tingkat daerah tersebut diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikusertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, yang berisi:

(1) Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrument hukum lainnya;
(2) Perancang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, lembaga non-struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Keikutsertaan tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 5 PP No. 59/2015 yang mengatur bahwa perancang pada setiap unit kerja diikutsertakan dalam proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.[3] Dengan demikian, dalam struktur organisasi perangkat daerah, juga terdapat jabatan perancang yang terlibat dalam pembuatan produk hukum daerah. Kementerian Hukum dan HAM, selaku instansi Pembina jabatan perancang, berperan memfasilitasi pembuatan peraturan daerah dalam bentuk mediasi dan konsultasi, pengharmonisasian, dan pemetaan peraturan daerah.[4] Sinergi antara Kantor Wilayah Hukum dan HAM dipandang sebagai faktor penting dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang taat asas dan metodologis.

Namun demikian, fenomena yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dalam beberapa kesempatan perancang, khususnya yang bertugas di Kantor Wilayah Hukum dan HAM, belum secara optimal terlibat dalam pembentukan peraturan daerah. Faktor-faktor yang melatarbelakangi fenomena ini antara lain:[5] (i) pihak pemerintah daerah tidak mengetahui eksistensi perancang Kantor Wilayah Hukum dan HAM; (ii) perancang Kantor Wilayah Hukum dan HAM tidak menguasai substansi (peraturan daerah); dan (iii) perancang yang menghadiri pertemuan dengan pihak pemerintah daerah tidak sama (selalu berbeda-beda). Selain itu, faktor lain yang teridentifikasi adalah minimnya sosialisasi tentang urgensi pelibatan perancang dalam pembuatan Peraturan Daerah sehingga tidak terjalin sinergi antara Kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah.[6] Memperkuat temuan yang ada tersebut, faktor penyebab tidak adanya keikutsertaan perancang Kantor Wilayah Hukum dan HAM meliputi:[7] (i) banyaknya formasi jabatan Perancang Peraturan Perundang-undangan yang belum mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Perancang Tingkat Pertama; (ii) penempatan perancang peraturan perundang-undangan yang di luar lingkup tugasnya sebagai perancang peraturan perundang-undangan; (iii) kurangnya pemahaman dan wawasan perancang peraturan perundang-undangan terhadap disiplin ilmu yang berkaitan dengan ilmu perundang-undangan; dan (iv) belum berfungsinya organisasi profesi perancang peraturan perundang-undangan (belum terdapat organisasi profesi jabatan fungsional dan belum adanya kode etik jabatan fungsional perancang). Namun, faktor-faktor penyebab tidak adanya keikutsertaan Perancang Kantor Wilayah

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, PP RI No. 59/2015, Ps. 5 ayat (2).
4. Selengkapnya lihat lampiran Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Kepmenkumham No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016.
5. Taufik H Simatupang, Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 11, (Mar: 2017), hlm. 19.
6. Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal De Lega Lata, Vol. 1 (Januari-Juni:2016), hlm. 103.
7. Ibid, hlm.103-104.

Hukum dan HAM sebagaimana disebutkan di atas kurang tepat dijadikan alasan karena:

a. Untuk penempatan Perancang Peraturan Perundang-udangan telah ada Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan No.PPE.PP.04.03- 474 Tahun 2018 tentang Penempatan dan Pembagian Wilayah Kerja (Zonasi) Perancang Peraturan Perundang-undangan di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian hokum dan Hak Asasi Manusia, surat edaran tersebut menjadi dasar bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam menempatkan dan membagi tugas Perancang Peraturan Perundang-undangan, hal ini diperkuat dengan ditetapkannya Keputusan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan di 33 (tiga puluh tiga) Kantor Wilayah Kementerian hokum dan HAM tahun 2019 dengan mempertimbangkan usulan dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.
b. Terkait belum adanya organisasi profesi jabatan Fungsional Perancang PUU, hal ini tidak tepat karena organisasi Profesi Perancang telah terbentuk melalui Munas 18 Agustus 2016 dengan AK AHU-0073576.ah.01.07 tahun 2016 tanggal 15 September 2016, sementara untuk kode etik Perancang sudah disusun namun belum ditetapkan.

Berdasarkan fenomena di atas, tampak kesenjangan secara normatif antara peranan Kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah terkait tugas dan fungsi perancang. Hal ini disinyalir merupakan faktor yang berkontribusi terhadap minimnya nilai ukuran kinerja perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Asumsi yang muncul dari fenomena tersebut adalah keterbatasan ruang lingkup tugas dan fungsi perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM telah menjadi faktor determinan atas belum optimalnya pendayagunaan perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM.[8] Untuk itu, kajian ini bertugas untuk menjembatani permasalahan terkait kebijakan pembinaan dan pendayagunaan perancang yang berada di Kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan di Pemerintah Daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bagi pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Hukum dan HAM dan pemerintah daerah. Hasil kajian ini dapat dimanfaatkan sebagai materi evaluasi kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam isu Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Pemaparan dari latar belakang tersebut diatas menggambarkan adanyapermasalahan dalam konstruksi pertanyaan berikut; *bagaimana pelaksanaan kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di daerah?*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bagi pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Hukum dan HAM dan pemerintah daerah. Hasil kajian ini dapat dimanfaatkan sebagai materi evaluasi kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam isu Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

A.1. Metode

1) Sifat dan Batasan Kajian

Kajian ini bersifat deskriptif yang berusaha untuk menggambarkan bagaimana pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan pada tingkat wilayah. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, kajian ini akan mencoba memahami pelbagai dinamika pelaksanaan kebijakan tersebut, berikut peluang dan tantangan yang dihadapi oleh Kementerian Hukum dan HAM, khususnya Kantor Wilayah. Mengingat luasnya rentang pengertian tentang pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan, maka kajian ini akan menetapkan batasan-batasan tertentu ke dalam fokus kajian sebagai berikut:

8. Setidaknya hal ini erat kaitannya dengan substansi norma di dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tabel 1. Fokus Kajian

Istilah	Dimensi	Fokus Kajian
Pembinaan	Pendidikan dan pelatihan calon perancang	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.
	Sertifikasi penyelenggara	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.
	Karier	Fenomena; Persepsi pejabat fungsional.
Pendayagunaan	Aktivitas fasilitasi produk hukum daerah	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional: ▪ Mediasi, konsultasi penyusunan perda; ▪ Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda ▪ Pemetaan perda.[9]
	Aktivitas terkait lainnya	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional.

Beranjak dari fokus kajian tersebut, maka peneliti mengumpulkan data primer dan sekunder yang relevan dalam menjawab rumusan permasalahan. Dalam hal ini, data primer diperoleh melalui wawancara dengan pejabat struktural dan fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah dan pemerintah daerah, baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Adapun sebagai nara sumber yang diwawancarai di Kanwil Provinsi Bali adalah 3 (tiga) orang terdiri dari pejabat fungsional perancang perundang-undangan, pejabat Biro Hukum Pemerintah Daerah Bali dan pejabat bagian hukum Pemerintah Kota Badung. Hal itu dilakukan karena keterkaitan pola pelibatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Data primer tersebut akan diarahkan pada gambaran persepsi, pengalaman, serta bentuk-bentuk kebijakan yang diambil dalam rangka pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Selain itu, data sekunder juga dikumpulkan meliputi hal-hal sebagai berikut: (i) jumlah dan tingkatan jabatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota; (ii) Surat Keputusan yang menggambarkan praktik keterlibatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan dalam penyusunan produk hukum daerah; (iii) Nota Kesepahaman (bila ada) antara Kantor Wilayah dengan pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan (iv) dan peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 59/2015tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, dan peraturan lain yang relevan. Data sekunder tersebut akan dapat mendukung data primer dalam menjawab permasalahan yang ada.

Adapun yang menjadi lokus pelaksanaan kajian ini adalah Provinsi Bali. Dimana lokasi tersebut dipilih oleh Tim Peneliti karena tenaga perangcang relatif lebih banyak dibanding dengan tenaga perancang di Daerah lain di Indonesia. Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara acak sederhana (*simple random*) dengan asumsi bahwa kebijakan yang mengatur tentang pejabat fungsional peraturan perundang-undangan berlaku seragam di seluruh Indonesia.[10] Untuk itu, kajian ini tidak mampu melakukan generalisasi simpulan karena metode yang dipilih sangat kontekstual, walaupun kebijakan yang ada berlaku secara nasional.

2) Instrumen Kajian

Dalam melaksanakan pengumpulan data, peneliti menggunakan pedoman pertanyaan sebagai berikut:

9. Kepmen No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.
10. Neuman merumuskan acak sederhana dilakukan ketika "a researcher creates a sampling frame and uses a pure random process to select cases so that each sampling element in the population will have an equal probability of being selected." W. Lawrence Neuman, Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 7th Ed, Essex (2014), Pearson Ltd., hlm. 255.

Tabel 2. Pedoman Pertanyaan

Dimensi	Fokus Kajian	Pedoman Pertanyaan
Pendidikan dan pelatihan calon perancang	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.	▪ Bagaimana menurut bapak/ibu pelaksanaan pendidikan dan pelatihan calon perancang dari instansi bapak/ibu? ▪ Apakah mekanisme yang ada sekarang efektif? ▪ Apakah terdapat kebijakan tertentu dalam mengikutsertakan calon perancang?
Sertifikasi penyelenggara	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.	▪ Apakah ada lembaga lain yang tersertifikasi untuk mengadakan diklat perancang? ▪ Bila belum ada, apakah diperlukan?
Karier	Fenomena; Persepsi pejabat fungsional.	▪ Bagaimana menurut bapak/ibu pembinaan karier fungsional perancang saat ini? ▪ Apa kendala siginfikan dalam pembinaan?
Aktivitas fasilitasi produk hukum daerah	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional: • Mediasi, konsultasi penyusunan perda; • Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda • Pemetaan perda.[11]	▪ Bagaimana peran serta perancang dalam menyusun produk legislasi di daerah bapak/ibu? ▪ Apakah fungsi fasilitasi perancang di Kanwil sudah berjalan dengan baik? Apa yang menjadi kendala?
Aktivitas terkait lainnya	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional.	▪ Selain aktif dalam penyusunan produk legislasi daerah, apa saja yang menjadi aktivitas perancang? ▪ Apakah instansi bapak/ibu telah mendukung pelaksanaan aktivitas terkait lainnya tersebut?

Selain pedoman tersebut, kajian ini memerlukan data sekunder sebagai berikut:

Tabel 3. Data sekunder

Dokumen	Sumber Data
Jumlah dan tingkatan jabatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan.	▪ Kantor Wilayah, ▪ Biro/Bagian Hukum Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota
SK yang menggambarkan praktik keterlibatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan dalam penyusunan produk hukum daerah.	▪ Kantor Wilayah, ▪ Biro/Bagian Hukum Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota
Nota Kesepahaman (bila ada) antara Kantor Wilayah dengan pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan.	▪ Kantor Wilayah, ▪ Biro/Bagian Hukum Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota

B. Pembahasan

B.1. Deskripsi Pelaksanaan Pembinaan Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan di Wilayah Bali

Pembinaan tenaga perancang peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku instansi Pembina jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Landasan hukum yang melegitimasi kewenangan tersebut termaktub dalam Pasal 3A Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya (Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016). Berdasarkan Permenpan RB tersebut pula dijabarkan tugas instansi Pembina yang diemban oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai unit pelaksana teknis dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Pasal 3C Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016).

Sebelum berlakunya Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Permenkumham tersebut berangkat dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep/M.PAN/12/2000 yang terakhir diubah dalam Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016. Permenpan Nomor 41/Kep/M.PAN/12/2000 memberi amanat Menteri Kehakiman dan HAM selaku instansi yang menetapkan tata kerja jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan.[12] Aturan pelaksanaan teknis dalam Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015 dan tugas instansi Pembina yang diatur Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016 pun tidak bertentangan satu sama lain.[13]

11. Kepmen No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.
12. dalam Pasal 17 Permenpan Nomor 41/Kep./M.PAN/12/2000 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, yang sekarang bernama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menetapkan tata kerja dan tata cara penilaian Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.
13. Selengkapnya lihat Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayaguanaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya, Permenpan RB No. 6 Tahun 2016, Ps. 3.

Tahap pertama dalam pembinaan jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan adalah pendidikan dan pelatihan (diklat). Peserta diklat tersebut dapat diikuti oleh Pegawai Negeri Sipil dari setiap instansi pemerintah. Sebagai pelaksana, selain Kementerian Hukum dan HAM, juga dimungkinkan dilaksanakan oleh lembaga pendidikan dan pelatihan lain yang sudah mendapat sertifikasi dari Kementerian Hukum dan HAM.[14] Materi pendidikan dan pelatihan Perancang Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015. Di Provinsi Bali, tercatat per Agustus 2017, jumlah tenaga perancang peraturan perundang-undangan adalah 15 (lima belas) orang. Tenaga perancang mendapat pendidikan dan pelatihan pada periode berbeda-beda. Gelombang pertama melaksanakan pendidikan dan pelatihan pada Tahun 2009, kemudian Tahun 2012 dan terakhir pada Tahun 2014.[15] Pada pelaksanaan pendidikan dan pelatihan perancang peraturan perundang-undangan yang pertama, Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali mengirimkan 2 (dua) orang pegawainya. Seiring dengan meningkatnya kegiatan perancang peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali, jumlah tersebut ditingkatkan setiap ada pelaksanaan pendidikan dan pelatihan. Jumlah perancang peraturan perundang-undangan di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali akan bertambah karena ada 2 (dua) pegawai yang sudah mengikuti diklat namun belum diangkat sebagai perancang peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan diklat perancang oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dirasa cukup efektif menunjang kompetensi pegawai. Secara umum, kurikulum diklat telah memenuhi kompetensi dasar ilmu perundang-undangan. Namun, materi atau substansi peraturan perundang-undangan dalam diklat lebih dititik beratkan pada substansi Rancangan Undang-Undang. Hal ini mejadi keluhan peserta diklat yang berasal dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali sebagaimana keterangan berikut:[16]

> *Substansi peraturan perundang-undangan yang dibahas dalam diklat lebih kepada Rancangan Undang-Undang, yang sebenarnya tidak terlalu relevan dengan Rancangan Peraturan Daerah yang menjadi tugas dan fungsi perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Meskipun secara teknis teoretis perancangan peraturan perundang-undangan relatif sama, tetapi perlu memasukkan pengaplikasian ilmu tersebut terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam materi diklat.*

Pernyataan di atas menujukkan masih ada kendala dari segi materi diklat perancang oleh Kementerian Hukum dan HAM. Secara normatif, sebenarnya, perancangan peraturan daerah dimuat dalam kurikulum diklat perancang peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015 terdapat alokasi selama 16 (enam belas) jam pelajaran tentang Proses Penyusunan Peraturan Daerah.[17] Lebih lanjut, poin (a) silabus mata pelajaran Proses Penyusunan Peraturan Daerah disebutkan "tata cara penyusunan Peraturan Daerah". Meskipun demikian, berdasarkan keterangan perancang di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali tidak ada materi pelajaran yang disebutkan di atas ketika mengikuti diklat. Dampak yang timbul akibat pelaksanaan diklat tersebut adalah perancang di daerah kurang siap ketika turun ke lapangan. Meskipun kendala ini dapat teratasi seiring dengan rutinitas perancang di daerah.

Selain persoalan materi diklat, kendala juga terjadi saat calon perancang menjalani periode magang (atau disebut orientasi lapangan atau OL). Pada poin 17 Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015, magang (OL) dapat dilakukan di:[18] (a) DPD RI/DPD/DPRD DKI; (b) Mahkamah Konstitusi; (c) Mahkamah Agung; (d) Kementerian Dalam Negeri/ Pemda; (e) BPHN; (f) Ditjen Peraturan Perundang-undangan; (g) unit kerja yang menangani bidang

14. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, Permenkumham No. 19 Tahun 2015, Ps. 3 ayat (2).
15. Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
16. Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
17. Lihat Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, Permenkumham No. 19 Tahun 2015, hlm. 23.
18. Lihat Lampiran I Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015, hlm. 26.

peraturan perundang-undangan. Periode magang tersebut berlangsung selama 112 jam pelajaran. Fenomena yang terjadi pada beberapa Perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali menunjukkan adanya inefektivitas magang di Ditjen Peraturan Perundang-undangan:[19]

> *Pelaksanaan O.L di Ditjen PP kurang efektf karena substansi peraturan perundang-undangan yang dikerjakan berkisar pada produk hukum pemerintah pusat (undang-undang, PP, Peraturan Menteri, dsb).*

Beberapa tenaga perancang di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali lainnya melaksanakan magang di Pemerintah Daerah Provinsi tertentu, dimana model ini dianggap lebih berpengaruh signifikan terhadap tugas dan fungsi perancang di daerah:[20]

> *Pelaksanaan magang di Pemerintah Daerah lebih efektif karena bermanfaat dalam menambah ilmu dan pengalaman mengenai perancangan produk hukum daerah.*

Fenomena di atas, jika dicermati secara normatif, maka dimungkinkan untuk magang baik di Ditjen Peraturan Perundang-undangan maupun Pemerintah Daerah tertentu. Lebih lanjut, perlu dicermati pola penempatan magang tenaga perancang guna mendorong efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi perancang, utamanya di daerah. Berdasarkan keterangan yang didapat di lapangan, secara sederhana tentunya dapat menempatkan tenaga perancang dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM untuk magang di lingkungan Pemerintah Daerah atau SKPD yang berkepentingan.

Beranjak dari persoalan diklat, aspek pembinaan perancang lain yang penting adalah kenaikan pangkat perancang peraturan perundang-undangan. Rendahnya angka kredit yang didapatkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi perancang menyebabkan belum ada perancang dengan pangkat Perancang Muda atau Perancang Madya di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali, melainkan Perancang Pertama:[21]

> *Rendahnya angka kredit yang didapatkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi perancang menyebabkan sulitnya kenaikan jenjang jabatan peracang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali. Sebagai gambaran, pembuatan buku (diluar tugas dan fungsi perancang-pen) hanya mendapatkan 3,5 angka kredit, jumlah yang relatif kecil. Dimana setiap kenaikan jenjang (pangkat-pen) perancang membutuhkan 100 angka kredit.*

Untuk penentuan angka kredit di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali, secara tersendiri dilakukan oleh Tim Penilai angka kredit perancang yang terdiri dari Kepala Kantor Wilayah, Kepala Divisi, Kepala Bidang dan Perwakilan Perancang. Unsur perwakilan perancang diisi oleh tenaga perancang yang lebih dulu melaksanakan diklat perancang. Penentuan angka kredit pada akhirnya tetap dilakukan oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan selaku instansi Pembina jabatan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Dari tataran yang lebih luas, persoalan dari aspek pembinaan tersebut sesungguhnya menggambarkan fenomena gunung es permasalahan pejabat fungsional perancang yang bertugas di Kanwil Hukum dan HAM. Mulai dari sistem pengadaan tenaga perancang di daerah, kemudian masalah pembinaan dan pada akhirnya pendayagunaan tenaga perancang adalah mata rantai yang berkaitan satu sama lain. Pada prinsipnya, tenaga perancang peraturan perundang-undangan di daerah mempunyai tugas dan fungsi untuk mendorong lahirnya produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tidak melanggar kesusilaan, dan ketertiban umum sebagai parameter suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Belakangan ditambahkan parameter "tidak melanggar hak asasi manusia" untuk melihat sejauh mana peraturan perundang-undangan diproduksi dengan baik. Berkaca dari fakta yang ditemukan di lapangan, dipandang perlu merumuskan solusi atau intervensi Kementerian Hukum dan HAM yang bersifat elementer, yakni mulai dari sistem pengadaan perancang hingga desain pembinaan karier jabatan fungsional perancang, khususnya yang bertugas di Kantor Wilayah.

Perancang yang ada di Pemerintah Daerah Provinsi Bali terbilang minim. Fakta yang ditemukan, hanya ada 1 (satu) dari sekian Pegawai Negeri Sipil

19. Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
20. Ibid.
21. Ibid.

Pemerintah Daerah di Provinsi Bali yang mempunyai Surat Keputusan (SK) sebagai perancang peraturan perundang-undangan.[22] Pemerintah Provinsi Bali belum mempunyai tenaga perancang dan cenderung memanfaatkan tenaga kontrak untuk melaksanakan tugas dan fungsi perancang. Saat ini, dua orang tenaga kontrak yang berlatar belakang pendidikan ilmu hukum berperan sangat aktif dalam rangka merumuskan produk hukum di tingkat provinsi. Meskipun sudah mengusulkan formasi perancang peraturan perundang-undangan, penambahan tenaga belum kunjung dikabulkan oleh pihak Badan Kepegawaian Daerah.[23] Sementara di Pemerintah Kabupaten Badung, tugas dan fungsi perancang diambil alih oleh pegawai pada Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kabupaten Badung. ecara kompetensi, para pegawai memang pernah mengikuti beberapa bimbingan teknis mengenai *legal drafting* yang diadakan oleh lembaga negara (dalam hal ini Lembaga Administrasi Negara). Persoalan minimnya tenaga perancang yang dimiliki Pemerintah Daerah di Provinsi Bali ditengarai akibat minimnya anggaran dan masih sangat bergantung pada kebijakan kepegawaian yang menjadi ranah tugas Badan Kepegawaian Daerah.[24]

B.2. Deskripsi Pelaksanaan Kebijakan Pendayagunaan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Daerah

Pendayagunaan atau keikutsertaan perancang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijamin berdasarkan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perancang yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut tidak hanya terbatas pada perancang yang ada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tetapi termasuk tenaga perancang sebagaimana dimaksud Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikusertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Tabel 4. Ruang Lingkup Kerja Perancang berdasarkan PP 59/2015

Tahap	Keterangan
Perencanaan	(Pasal 6) Penyusunan: a. Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan; b. Prolegnas atau Prolegda; c. program perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; dan/atau d. program perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
Penyusunan	(Pasal 7) kegiatan penyusunan: a. pokok-pokok pikiran materi muatan; b. kerangka dasar atau sistematika; c. rumusan naskah awal; d. Rancangan Undang-Undang; e.Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di tingkat pusat; f. Rancangan Peraturan Daerah; dan/atau g. Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Daerah.
Pembahasan	(Pasal 8 Ayat (1)) Kegiatan pada pembahasan: a. Pembicaraan Tingkat I; meliputi kegiatan dalam rapat: ▪ komisi; ▪ gabungan komisi; ▪ badan legislasi daerah; dan/atau ▪ panitia khusus. b. Pembicaraan Tingkat II meliputi kegiatan dalam pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.
Pengesahan atau penetapan	Kegiatan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan.
Pengundangan	Kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan.

Data yang terkumpul mengenai perancang peraturan perundang-undangan di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali menunjukkan keikutsertaan yang cukup signifikan. Terbukti di Tahun 2017, terdapat 7 (tujuh) dari 9 (Sembilan) Pemerintah Daerah yang melibatkan perancang dari Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menjadi penting kemudian untuk membedah faktor-faktor yang melatarbelakangi angka keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang relatif tinggi di Provinsi Bali.

Tabel 5. Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah di wilayah Bali

Tahun	2014	2015	2016	2017
Jumlah User (Pemda)	2	2	6	7

Sumber: wawancara perancang Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali, 22 Agustus 2017

Tren meningkatnya keikutsertaan tenaga perancang merupakan indikasi baiknya kinerja perancang peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali. Sebelum tahun 2014, pihak

22. Ibid.
23. Wawancara dengan Kepala Seksi Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
24. Ibid. keterangan ini juga diperkuat oleh Kepala Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kabupaten Badung.

pemerintah daerah cenderung melibatkan tenaga akademisi dalam pembentukan peraturan daerah, yang tidak sepenuhnya sesuai harapan Pemerintah Daerah:[25]

> *Akademisi yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah memang kompeten secara teoretis, namun kondisi tersebut menyisakan kebingungan di tataran teknis. Sedangkan tenaga perancang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia lebih memberikan masukan dari segi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) yang mana dipandang lebih signifikan membantu dalam proses pembentukan peraturan perundang undangan.*

Meskipun demikian, peran akademisi dalam pembentukan peraturan daerah tidak dapat dikesampingkan. Kompentensi akademisi dari tataran teoretis penting untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang berkualitas.

Sejatinya, keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan ada pada berbagai tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan, secara normatif, mengikutsertakan perancang.[26] Perancang yang dimaksud peraturan tersebut tidak terbatas pada perancang yang ada di Kanwil Hukum dan HAM, melainkan perancang pada setiap unit yang relevan. Pada studi di Pemerintah Provinsi Bali, perancang dari Kanwil Hukum dan HAM dilibatkan dalam proses harmonisasi peraturan perundang-undangan, dimana naskah Rancangan Peraturan Daerah sudah hampir final dan diajukan ke DPRD.[27] Fakta tersebut sebenarnya memberi ruang gerak yang relatif sempit kepada perancang, karena tidak dapat memberikan kontribusi yang lebih signifikan. Hal ini sebenarnya disesalkan oleh Pemerintah Provinsi Bali yang mengharapkan keterlibatan perancang di tahap yang lebih awal pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat memberikan kontribusi yang sifatnya lebih substansial.[28]

Pengaharmonisasian rancangan peraturan daerah sebenarnya mencakup aspek substansi pembentukan peraturan daerah.[29] Selain membahas teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan juga melakukan analisis konsepsi rancangan peraturan daerah dengan memperhatikan: (a) keterkaitan dan keselarasan substansi dengan Pancasila, UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan lain; (b) asas hukum; (c) putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945; dan seterusnya. Artinya tahapan harmonisasi pun secara normatif memberikan ruang gerak baik dari segi substansi dan teknis penyusunan Peraturan Daerah. Namun pada praktiknya, ruang gerak perancang dalam beberapa pembentukan peraturan daerah di Provinsi Bali tidak seluas sebagaimana diatur Permenkumham tersebut. Guna mengatasi keterbatasan tersebut, logis jika keikutsertaan perancang ditarik lebih jauh, tidak hanya di tahap harmonisasi peraturan perundang-undangan, melainkan sejak diadakan rapat koordinasi antara SKPD yang berinisiatif dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali.[30]

Berbeda halnya dengan keikutsertaan perancang Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali di Pemerintah Kabupaten Badung. Pola koordinasi yang terbangun antara Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali dengan Pemerintah Kabupaten Badung dapat dikatakan baik, meskipun faktanya tidak terdapat model koordinasi formal antara

25. Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Daerah Kabupaten Badung pada Kamis 24 Agustus 2017.
26. Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, PP RI Np. 59 Tahun 2015, Ps. 5 ayat (2).
27. Wawancara dengan Kepala Seksi Perundang-undangan Pemerintah Provinsi Bali pada Selasa, 22 Agustus 2017.
28. Ibid.
29. Lihat Lampiran Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Permenkumham No. M.HH.-01.PP.05.01 Tahun 2016, hlm. 11.
30. Tahap pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan setelah rapat koordinasi antara SKPD yang berinisiatif membuat peraturan perundang-undangan dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali. Rapat pengharmonisasian tersebut dikenal dengan istilah rapat besar, dimana turut mengundang tim ahli (akademisi dari Perguruan Tinggi di Bali) sebelum draf rancangan peraturan daerah diajukan ke DPRD. Keterangan diperoleh dari wawancara dengan Kepala Seksi Perundang-undangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.

kedua instansi. Koordinasi awalnya dilakukan secara informal melalui pertemuan-pertemuan yang melibatkan kedua instansi.[31] Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Badung melakukan koordinasi secara formal dengan cara bersurat kepada Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali untuk meminta keikutsertaan perancang dalam pembentukan Peraturan Daerah. Perancang diikutsertakan di tahap pembahasan rancangan peraturan daerah dengan kapasitas sebagai tenaga ahli. Sebagai informasi, semula komposisi tenaga ahli terdiri dari unsur akademisi, namun Pemerintah Kabupaten Badung membuat kebijakan untuk mengikutsertakan perancang sebagai tenaga ahli. Terbukti perancang dari Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali dapat melaksanakan tugas dengan baik. Fakta ini merupakan preseden baik bagi perancang untuk dapat melebarkan ruang geraknya dalam hal keikutsertaan dalam pembentukan peraturan daerah.

Pola keikutseraan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali dapat dikatakan beragam. Tidak semua Pemerintah Daerah di Provinsi Bali mempunyai pola yang saman dalam hal pengikutsertaan perancang Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali. Hal ini tampak dari pemaparan di atas, yang menggambarkan dinamika pelibatan perancang peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali. Secara ringkas, dinamika tersebut tersaji dalam Tabel sebagai berikut:

Tabel 6.Gambaran Keikutsertaan Perancang di Kantor Wilayah Bali

Pemda	SK	Keikutsertaan	Jumlah Personel
Provinsi Bali	Gubernur No. 308/01-C/HK/20167 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Penyusunan Keputusan Gubernur	Penyusunan	1 (satu) orang perancang
	Gubernur Bali No. 134/01-B/HK/2017 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pemerintah Provinsi Bali	Penyusunan	1 (satu) orang perancang
	-	Fasilitasi Rancangan Produk Hukum Daerah Kab/Kota	1 (satu) orang perancang
	-	Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kab/Kota	1 (satu) orang perancang
	-	Pembatalan Perda Kab/Kota dan Peraturan Bupati/ Walikota	1 (satu) orang perancang
Kabupaten Karangasem	Bupati Karangasem No. 168/HK/2017 tentang Pembentukan Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karangasem Tahun 2017	Penyusunan Perda Kabupaten Karangasem	1 (satu) orang perancang
Kabupaten Jembrana	Bupati Jembaran No. 45/HK/2017 tentang Pembentukan Tim Pembahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana	Penyusunan (dalam konsideran: "untuk meningkatkan kualitas dan kesempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana, dipandang perlu diadakan pembahasan secara menyeluruh dan terpadu oleh Tim sebelum diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jembaran."	1 (satu) orang perancang
Kabupaten Badung	Bupati Badung No. 39/01/HK/2017 tentang Penunjukan Tenaga Ahli Bidang Hukum Kabupaten Badung	Tenaga Ahli Bidang Hukum	2 (dua) orang perancang
	Bupati Badung No. 2420/01/ HK/2017 tentang Pembentukan Tim Pengharmonisasian Peraturan Daerah Kabupaten Badung	Penyusunan	2 (dua) orang perancang
Kabupaten Tabanan	Sekretaris Daerah Kabupaten Tabanan No. 01/ HK&HAM/2017 tentang Pembentukan Tim Harmonisasi Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Bupati dan Produk Hukum Lainnya	Penyusunan dan pembahasan	1 (satu) orang perancang

31. Wawancara dengan pegawai pada Pemerintah Kabupaten Badung pada Kamis, 24 Agustus 2017.

B.2.1. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang

Secara analitik, temuan lapangan di wilayah Bali yang digambarkan pada subbagian sebelumnya menunjukkan ketidakmapanan mekanisme pembinaan dan pendayagunaan fungsional perancang dalam rangka mewujudkan produk legislasi daerah yang baik. Ketidakmapanan mekanisme tersebut dapat dilihat dari beberapa indikasi sebagai berikut:

Pertama, dari sisi pembinaan yang terhambat karena mekanisme pengadaan pegawai yang tidak berdasarkan desain kebutuhan. Kondisi ini tergambar baik di dalam organisasi Kantor Wilayah maupun pemerintah daerah. Adapun di Kantor Wilayah, para pegawai dengan status SK PNS sebagai peracang nampak secara insidentil diajukan untuk mengikuti diklat perancang, untuk kemudian diangkat ke dalam jabatan fungsional, ketika dihadapkan pada kendala kenaikan pangkat ke III/c di masa mendatang. Selain itu, sebelum diangkat menjadi fungsional, mereka ditempatkan di berbagai bidang yang tidak secara substansial berada dalam ranah tugas sebagai (calon) perancang. Situasi ini menunjukkan bahwa kebijakan pengadaan serta pembinaan karier pegawai cenderung reaktif, ketimbang menempatkannya pada desain karier berdasarkan kebutuhan. Sedangkan pada posisi pemerintah daerah, dengan melihat pada beban kerja yang sangat tinggi, dalam konteks penerbitan produk hukum daerah, maka pengadaan pegawai sebagai perancang menjadi hal yang mutlak dilakukan.

Kedua, dari sisi pendayagunaan perancang, yang secara normatif disebutkan sebagai 'keikutsertaan', masih mengalami dualisme norma. Berdasarkan hasil wawancara, tergambar bahwa tenaga perancang di Kantor Wilayah sangat berpedoman pada UU 12/2011 sebagai acuan utama dalam proses pembentukan regulasi di daerah. Sedangkan dari pihak pemerintah daerah, acuan normatif didasarkan lebih kepada Permendagri 80/2015. Pada poin ini, analisis tentu perlu diarahkan bagaimana persinggungan dua norma ini, walaupun dari sisi hierarkis peraturan berada pada posisi yang tidak setara. Terkait hal ini, UU 12/2011 pada prinsipnya mengatur tentang bagaimana proses, berikut teknik penyusunan, pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun berdasarkan temuan Santoso dkk, UU 12/2011 memiliki sisi positif maupun negatif. Sisi positifnya meliputi: a) UU ini secara eksplisit memasukkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum; b) UU ini memberi arahan yang jelas pada setiap peraturan daerah yang direncanakan dan ditopang oleh anggaran APBD; dan c) UU ini dimaksudkan mengurangi perda yang bermasalah dan tumpang tindih. Sedangkan di lain pihak, terdapat pula beberapa kelemahan UU tersebut, meliputi: a) banyak kalangan memandang UU ini merupakan upaya mengembalikan sistem kekuasaan sentralistik; b) keberadaan UU ini cenderung menimbulkan kekhawatiran di tingkat daerah yang dianggap akan mengganggu jalannya otonomi daerah. Secara diam-diam, UU ini dianggap menggerogoti otonomi daerah; dan c) berkaitan dengan kembalinya TAP MPR yang menjadi sumber hukum formil.[32]

Beranjak dari studi terkait keberadaan UU 12/2011 tersebut, tercermin bahwa terjadi 'tarik-ulur' kewenangan pusat dan daerah dalam hal pembentuk produk legislasi. Situasi ini, pada derajat tertentu, berimplikasi pada efektivitas mekanisme keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, khususnya yang berada di naungan Kantor Wilayah, dalam proses pembentukan produk legislasi daerah. Pasal 98 ayat (1) UU 12/2011 menggariskan bahwa "Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundangundanganmengikutsertakan Perancang PeraturanPerundang-undangan." Mandat regulasi ini kemudian diturunkan ke dalam PP 59/2015 yang mengatur tata cara teknis terkait pengaturan keikutsertaan tersebut.

Namun demikian, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di bawah naungan Kantor Wilayah menemukan kendala normatif ketikaPermendagri 80/2015, yang merupakan turunan dari Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

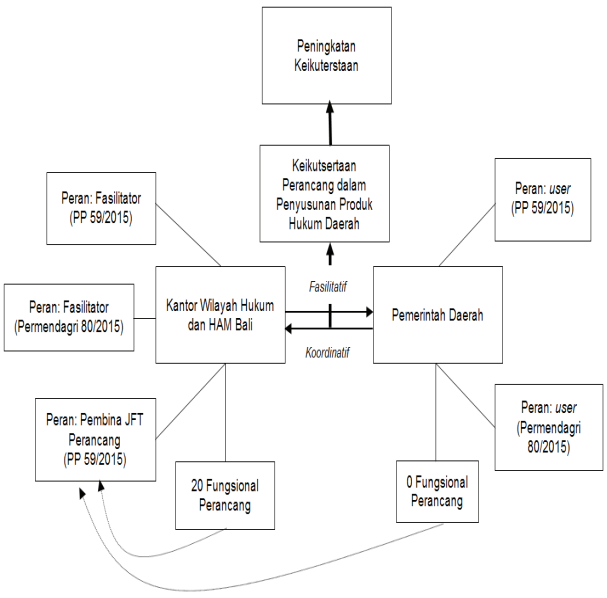
32. Heri Santoso, dkk., Uji Koherensi dan Korespondensi Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Produk UU Pasca Reformasi (Tinjauan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis), dalam Mahfud MD, dkk (eds), Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia,Yogyakarta: 2012,PSP UGM,(119-136), hlm. 133.

mengatur hal yang berada dalam rezim berbeda.Pasal 30 Ayat (2) Permendagri 80/2015 mengatur bahwa: "dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum." Adapun ketentuan ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota. Frasa krusial dalam Permendagri ini ialah kata 'dapat' yang mengisyaratkan bahwa keikutsertaan Kantor Wilayah merupakan hal yang fakultatif dilakukan. Sebagai konsekuensi, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di Kantor Wilayah menjadi fakultatif pula. Untuk itu, regulasi yang ada ini menempatkan dua institusi negara, yakni Kantor Wilayah dan Pemerintah Daerah, berada dalam relasi yang bersifat koordinatif-fasilitatif.

B.2.2. Skema analitik posisi pembinaan dan pendayagunaan perancang dalam proses pembentukan legislasi daerah

Berdasarkan deskripsi data yang ada, serta tinjauan terhadap norma terkait yang berlaku, secara analitik pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pendayagunaan perancang di wilayah Bali dapat digambarkan ke dalam skema sebagai berikut:

Gambar 1. Skema analitik pelaksanaan kebijakan



Dari skema tersebut, tergambar bahwa secara makro pelaksanaa kebijakan pembinaan dan pendayagunaan perancang dalam penyusunan produk hukum daerah masih bertumpu pada bagaimana Kantor Wilayah berperan dalam rangka pelaksanaan fasilitasi produk hukum daerah. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari mandat regulasi tentang penyusunan produk hukum daerah, mandat regulasi tentang peranannya sebagai instansi pembina perancang, serta keberadaan 20 personel fungsional perancang. Pada sisi pemerintah daerah, sebagai penentu kebijakan dalam penyusunan produk hukum daerah, fungsi fasilitatif Kantor Wilayah direspon dengan baik melalui jalur koordinasi antar lembaga, dalam hal ini Biro/Bagian Hukum dan HAM dengan Kantor Wilayah. Lebih lanjut, ketiadaan fungsional perancang kemudian nampak menjadi faktor determinan bagi pemerintah daerah untuk mengikutsertakan peracang yang bertugas di Kantor Wilayah dalam proses penyusunan produk hukum daerah.

Berdasarkan definisi KBBI versi daring, frasa mengikutsertakan diartikan sebagai "menjadikan agar turut berbuat sesuatu secara bersama". Dalam konteks pembentukan regulasi, frasa 'mengikutsertakan' memosisikan fungsional perancang, di organisasai manapun ia bertugas, dalam kondisi pasif untuk turut serta dalam kegiatan pembentukan regulasi. Sebagai konsekuensi, 'keikutsertaan' fungsional perancang dalam penyusunan regulasi daerah secara penuh berada di dalam domain kebijakan pemerintah daerah. Sedangkan dalam konteks kelembagaan, keikutsertaan Kantor Wilayah berada dalam kondisi yang bersifat fakultatif, mengingat regulasi menggunakan frasa 'dapat'. Hal ini tentu dapat memengaruhi bagaimana fungsional perancang yang bertugas di Kantor Wilayah dapat memainkan perannya dalam penyusunan produk hukum daerah. Walaupun dipahami bahwa dalam kondisi faktual saat ini di wilayah Bali, posisi perancang di Kantor Wilayah belum menemui hambatan struktural-normatif tersebut, namun dinamika di masa mendatang perlu diantisipasi oleh Kantor Wilayah, khususnya dalam rangka mendayagunakan personel perancang yang ada.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Berdasarkan temuan di lapangan dan analisis terhadap kerangka normatif kebijakan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses permbentukan peraturan perundang-undangan di daerah, dapat disimpulkan dalam beberapa poin berikut:

Pertama, dari segi pembinaan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah Bali, pelaksanaan kebijakan telah secara efektif terhadap bidang kerja di daerah. Adapun beberapa catatan penting terkait diklat, meliputi: (i) materi yang masih menitikberatkan pada perancangan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang dipandang kurang relevan dengan perancangan peraturan daerah; (ii) dari segi magang atau orientasi lapangan, beberapa perancang di Kanwil Hukum dan HAM Bali merasa periode magang di Ditjen Peraturan Perundang-undangan kurang relevan dengan substansi Peraturan Daerah; dan (iii) sebaliknya, beberapa perancang lain yang magang di kantor-kantor pemerintah daerah merasakan manfaat yang lebih signifikan dari segi substansi (ilmu pengetahuan perundang-undangan) dan pengalaman kerja lapangan.

Kedua, dari segi pendayagunaan atau keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan daerah, terdapat ragam bentuk keikutsertaan tenaga perancang Kantor Wilayah di masing-masing pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun demikian, data yang ada menunjukkan tren peningkatan keikutsertaan perancang dalam beberapa tahun terakhir. Lebih lanjut, ketiadaan fungsional perancang nampak menjadi faktor determinan bagi pemerintah daerah untuk mengikutsertakan peracang yang bertugas di Kantor Wilayah dalam proses penyusunan produk hukum daerah. Di samping itu, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di bawah naungan Kantor Wilayah menemukan kendala normatif ketika Permendagri 80/2015 mengisyaratkan keikutsertaan fungsional perancang yang berada di Kantor Wilayah bersifat fakultatif. Secara tidak langsung, regulasi tersebut menempatkan dua institusi negara, yakni Kantor Wilayah dan Pemerintah Daerah, berada dalam relasi yang bersifat koordinatif-fasilitatif. Untuk itu, dipahami oleh para informan bahwa pemantapan pola koordinasi antar instansi harus tetap diberlakukan untuk menjamin keberlangsungan *(sustainability)* keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas.

C.2. Saran

Berangkat dari kesimpulan yang diperoleh dari studi lapangan di Provinsi Bali, tim peneliti merumuskan saran kepada:

(1) Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk:
   a. Berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM agar memperhatikan ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015, sehingga lebih menekankan mata pelajaran "Proses Penyusunan Peraturan Daerah" kepada perancang yang bertugas di Kanwil Hukum dan HAM;
   b. Berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM untuk memasukkan metode pembelajaran berupa *best practices* dan studi-studi kasus dalam pembentukan produk hukum daerah ke dalam diklat serta pembinaan teknis bagi fungsional perancang perundang-undangan;
   c. Berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM untuk menempatkan peserta diklat perancang pertama dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM agar melakukan magang di kantor-kantor pemerintah daerah, dalam rangka menunjang efektivitas dan efisiensi pendidikan dan pelatihan di tataran praktis perancang di daerah;
   d. Melakukan evaluasi terhadap nilai angka kredit yang dianggap relatif kecil oleh para pejabat fungsional perancang.

(2) Kepala Kantor Wilayah Hukum dan HAM Bali untuk:

a. Mengintensifkan jalur pendekatan formal dan informal dengan pemerintah daerah di wilayah kerjanya agar menjaga pola koordinasi dan keberlanjutan pendayagunaan tenaga fungsional perancang yang bertugas di Kantor Wilayah;
b. Dalam menjalankan koordinasi dengan pemerintahan daerah, juga perlu menyampaikan ruang lingkup tenaga perancang berdasasrkan PP No. 59/2015 yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Daftar Pustaka

Buku

Iswahyudi, Fauzi, Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal De Lega Lata, Vol. 1 (Januari-Juni:2016), hlm. 103.

Neuman. W. Lawrence, Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 7th Ed, Essex (2014), Pearson Ltd., hlm. 255.

Santoso, Heri, dkk., *Uji Koherensi dan Korespondensi Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Produk UU Pasca Reformasi (Tinjauan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis)*, dalam Mahfud MD, dkk (eds), *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta: 2012, PSP UGM, (119-136).

Simatupang, Taufik H, Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 11, (Mar: 2017).

Regulasi

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 59/2015tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep./M.PAN/12/2000 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M. PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undanan dan Angka Kreditnya.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.