

## PELIBATAN PERANCANG PERATURAN KANWIL KEMENKUMHAM ACEH DALAM PEMBENTUKAN QANUN KABUPATEN

### *THE INVOLVEMENT OF LEGAL DRAFTER FROM KEMENKUMHAM ACEH IN FORMSTION OF DISTRICT QANUN*

**Muhammad Isa**

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Jl. T. Nyak Arief No. 185 Banda Aceh 23114  
E-mail: isa\_aceh29@yahoo.co.id; Telp. (0651) 7553494

**Efendi, Suhaimi**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jalan Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh 23111

Diterima: 18/09/2018; Revisi: 12/01/2019; Disetujui: 17/01/2019

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i1.11862>

#### ABSTRAK

Penelitian ini untuk mengetahui alasan pemerintah kabupaten tidak melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pembentukan qanun. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan perancang peraturan perundang-undangan. Hal ini berdampak pada beberapa qanun yang dibatalkan oleh pemerintah. Metode pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah yuridis empiris, yakni dengan memadukan data primer dan sekunder. Hasil penelitian menyatakan bahwa pemerintah kabupaten tidak memiliki anggaran untuk melibatkan perancang peraturan perundang-undangan, selain substansi pengaturan dalam qanun belum perlu melibatkan perancang serta belum adanya ketentuan yang mewajibkan melibatkan perancang dalam setiap pembentukan qanun. Penelitian ini menyarankan kepada pemerintah kabupaten untuk melibatkan perancang peraturan perundang-undangan demi menghasilkan sebuah produk hukum yang berkualitas dan dapat berdaya laku dalam masyarakat.

Kata Kunci: perancang peraturan; pembentukan qanun; pemerintah kabupaten.

#### ABSTRACT

*This study aims to find out the reason for the district government not involving the drafting of laws and regulations from the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in the formation of qanun. As determined in the Laws Formation of Laws and Regulations, each stage in the formation of laws and regulations involves the drafters of laws and regulations. This resulted in several qanuns being canceled by the government. This research uses an empirical juridical approach, which is by combining primary and secondary data. The results showed that the district government did not have a budget to involve the drafter of laws and regulations, in addition to the substance of the regulation in the qanun, it was not necessary to involve the designer and the absence of provisions requiring the involvement of the designer in each formation of the qanun. This research recommends that the district government involve*

*the drafting of legislation in order to produce a quality of legal product that can be empowered in society.*

*Key Words: drafters of laws and regulations; formation of qanun; district government.*

## **PENDAHULUAN**

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Termasuk dalam peraturan daerah kabupaten/kota adalah qanun yang berlaku dalam kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Qanun kabupaten/kota merupakan peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh (Barlian, 2016).

Qanun menjadi sangat penting, karena selain sebagai penjabaran atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga harus memperhatikan kebutuhan dan perkembangan yang ada di daerah yang bersangkutan (Anggriani, 2011). Artinya dengan ditetapkannya qanun, dihindari terganggunya kerukunan antar warga, terganggunya pelayanan umum dan ketentraman/ketertiban umum, serta menimbulkan kebijakan yang bersikap diskriminatif.

Pembentukan qanun merupakan suatu pekerjaan yang tidak mudah, karena dituntut kesempurnaan baik dalam hal sistematika, tatanan bahasa, istilah dan materi yang akan diatur sesuai dengan kebutuhan serta tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pasal 98 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundangan-undangan. Selanjutnya Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang keikutsertaan Perancang

Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, menyebutkan bahwa keikutsertaan tersebut meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Keberadaan perancang peraturan perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh sangat penting dalam proses penyusunan produk hukum daerah, agar menghasilkan peraturan yang berdaya laku dalam masyarakat, sehingga risiko pembatalan dapat diminimalisir. Akan tetapi dalam kenyataannya, selama dalam pembentukan qanun, Pemerintah Kabupaten belum sepenuhnya melibatkan perancang peraturan perundang-undangan. Akibatnya, qanun yang telah dihasilkan selama ini tidak sedikit yang dibatalkan setelah dievaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri. Untuk Provinsi Aceh, qanun yang dibatalkan berjumlah 65 qanun, dengan rincian masing-masing sebanyak enam qanun provinsi dan 59 qanun kabupaten/kota. Dari jumlah qanun yang dibatalkan, qanun dari Kabupaten Aceh Besar yang paling banyak dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, yakni sebanyak delapan qanun.

Penelitian ini ingin mendalami terhadap tidak dilibatkannya perancang peraturan perundang-undangan serta bagaimana menyelesaikan masalah yang dihadapi kabupaten agar produk hukum yang dihasilkan dapat berdaya guna dalam masyarakat.

## **METODE PENELITIAN**

Berdasarkan sifat masalah yang diteliti dalam tesis ini maka jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis-empiris. Maksudnya dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan data sekunder dengan data primer yang diperoleh dari lapangan. Data lapangan menjadi sangat penting dalam penelitian ini (Sulaiman, 2019). Pendekatan penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Penelitian Deskriptif kualitatif yaitu penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang tumbuh, proses yang sedang berlangsung, akibat yang terjadi atau kecenderungan yang sedang berkembang

(Sunarto, 1990). Analisis data adalah proses menyusun data agar dapat ditafsirkan (Nasution, 1996). Analisis data yang digunakan adalah Deskriptif kualitatif, yaitu mengemukakan data dan informasi tersebut kemudian dianalisa dengan memakai beberapa kesimpulan sebagai temuan dari hasil penelitian.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah harus merumuskan kemungkinan-kemungkinan, kesempatan-kesempatan dan kecenderungan yang akan terjadi di masa depan, melihat kesempatan dan menganalisis risiko untuk meminimalisir kendala yang akan dihadapi ketika menegakkan suatu aturan (Asrun, Rosyadi, & Milono, 2019). Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan bagian dari lembaga eksekutif yang berwenang dan terkait langsung dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan bahwa Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan agama memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah. Salah satu urusan dimaksud adalah urusan hukum yang menjadi kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota, dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan:

- (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapt mengikut sertakan intansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.

Intansi vertikal di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia adalah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Aceh yang mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan HAM dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan organisasi dan tata kerja kantor wilayah. Pasal 46 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM disebutkan: “Bidang hukum mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis dibidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah, serta bimbingan teknis”.

Keberadaan perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh merupakan bentuk dari pelaksanaan tugas dan fungsi dari Kantor Wilayah yang ada di daerah. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya menyebutkan bahwa, Perancang Peraturan Perundang-Undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah. Berdasarkan definisi tersebut, jelaslah bahwa perancang peraturan perundang-undangan adalah seorang Pegawai Negeri Sipil, maka perancang peraturan perundang-undangan merupakan birokrat yang berperan selaku penegak hukum sesungguhnya. Sunaryati Hartono mengemukakan bahwa, penyusunan peraturan perundang-undangan pada abad 21 merupakan pekerjaan jangka panjang yang jauh berbeda dengan proses dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan di masa lalu, sebab sekarang pembentukannya mengharuskan keterlibatan orang yang mempunyai: (1) Visi yang tepat tentang sejarah dan bangsa;

(2) tentang watak dan perilaku bangsa; dan (3) tentang kekurangan dan kelebihan bangsa kita dibandingkan bangsa lain (Hartono, 1991).

Perancang peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan profesi yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Berbagai macam peraturan perundang-undangan perlu disusun dan direncanakan secara benar sehingga melahirkan kebijakan pemerintah yang betul-betul mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat (Suharjono, 2014), termasuk di dalamnya adalah pembentukan Qanun. Pembentukan Qanun pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana yang diturunkan dari Program Pembangunan Daerah dibidang hukum, embrio dari qanun dimulai dari pengusulan satuan kerja pemerintah kabupaten (SKPK) yang dibahas pada bagian hukum dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten sebagai bagian dari program Legislasi Kabupaten (Prolek). Pada tahapan awal inilah Perancang seharusnya dilibatkan (Simatupang, 2017). Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya, menyatakan:

- (1) 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.
- (2) Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan pada tahap:
  - a. perencanaan;
  - b. penyusunan;
  - c. pembahasan;
  - d. pengesahan atau penetapan; dan
  - e. pengundangan.

Dari aturan yang tersebut di atas telah memperkuat posisi dan peran perancang dalam pembentukan produk hukum di daerah serta membantu meringankan pekerjaan daerah untuk menyiapkan sebuah rancangan qanun. Artinya bahwa pelibatan perancang peraturan perundang-undangan sangat membantu daerah dalam mengurangi pembatalan peraturan daerah.

Tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri secara resmi telah mengumumkan dan mengunggah peraturan daerah kabupaten/kota yang dibatalkan sebanyak 3.143 Perda. Tujuan pembatalan perda tersebut tak lain untuk memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi global. Ribuan perda itu dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi sehingga menghambat investasi dan kemudahan berusaha. Selain itu pihak Kemendagri juga melakukan evaluasi perda yang bertentangan dengan konsitusi dan peraturan perundangan yang lebih tinggi (Viva, 2017).

Untuk Provinsi Aceh, qanun yang dibatalkan berjumlah 65 qanun, dengan rincian enam qanun provinsi dan 59 qanun kabupaten/kota. Dari jumlah qanun yang dibatalkan, qanun Kabupaten Aceh Besar merupakan yang paling banyak dibatalkan yakni sebanyak delapan qanun. Adapun qanun yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri adalah sebagai berikut:

Tabel Qanun yang dibatalkan oleh Kemendagri

No	Qanun	Sebab dibatalkan
1.	Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	Bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. ( <i>Keppmendagri No. 188.34-5042 Tahun 2016</i> )
2.	Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak hotel, restoran, hiburan dan reklame	Bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. ( <i>Keppmendagri No. 188.34-8878 Tahun 2016</i> )
3.	Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Retribusi Izin Gangguan	Bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. ( <i>Keppmendagri No. 188.34-5463 Tahun 2016</i> )
4.	Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	Bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. ( <i>Keppmendagri No. 188.34-8887 Tahun 2016</i> )

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 5. | Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.  | Bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. ( <i>Keppmendagri No. 188.34-8934 Tahun 2016</i> ) |
| 6. | Nomor 22 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan | Bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. ( <i>Keppmendagri No. 188.34-9149 Tahun 2016</i> ) |

Sumber: Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Besar

Dari gambaran data di atas dapat dianalisa bahwa pembentukan qanun pada Pemerintah Kabupaten Aceh Besar selama ini belum mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan terutama tentang tata cara pembentukan qanun di daerah. Hal ini berdampak pada banyaknya qanun yang dibatalkan setelah dilakukan evaluasi sehingga hal ini sangat berdampak pada pembangunan daerah. Peranan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Aceh sebagai salah satu instansi vertikal di daerah sangat penting dalam proses penyusunan peraturan daerah, mengingat Kantor Wilayah Hukum dan HAM memiliki tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan yang berkompeten dibidangnya, bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu rancangan peraturan daerah, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir.

Tugas dan fungsi perancang peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah menjabarkan serta menuangkan kehendak para pihak ke dalam peraturan perundang-undangan sejak dari judul, konsideran menimbang, mengingat, dan batang tubuh dalam bentuk norma-norma atau pasal-pasal sampai dengan penjelasan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian para perancang peraturan perundang-undangan membantu secara fisik dan intelektual para pembentuk peraturan perundang-undangan di lingkungan instansi pemerintah. Bagi seorang perancang peraturan perundang-undangan, penguasaan teknis, materi, bahkan nuansa dan semangat perdebatan dalam pembahasan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan merupakan suatu keharusan. Dari keterlibatan ini, juga akan menciptakan perancang peraturan Perundang-undangan yang dapat memahami suatu sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dengan seutuhnya, tidak hanya



kulit dan isinya saja, bahkan memahami nuansa batin lahirnya sebuah rancangan peraturan perundang-undangan tersebut. Keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses persiapan, penyusunan, pembahasan sampai sebuah rancangan peraturan perundang-undangan diberlakukan, menunjukkan bahwa bila perancang peraturan perundang-undangan diberi peran sesuai dengan profesinya, maka dapat memperkuat legislator dalam optimalisasi fungsi dan tugasnya.

Selama ini kenyataannya, pihak Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Besar khususnya Bagian Hukum belum melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh sebagaimana diamanahkan oleh undang-undang. Akibatnya adalah qanun-qanun yang telah disahkan tersebut pada saat dilakukan evaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri banyak yang dibatalkan baik secara keseluruhan maupun sebahagiannya. Berdasarkan penelitian diketahui bahwa ada beberapa faktor dari pihak Setdakab. Aceh Besar belum melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan qanun, adalah (Amrizal, wawancara, 8/2/2018):

Pertama, anggaran yang terbatas. Proses pembentukan qanun melibatkan semua pihak baik Pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten, tim ahli dari akademisi dan masyarakat untuk mendapatkan masukan dan saran terhadap setiap rancangan qanun yang diajukan. Proses yang dimulai dari sebuah penelitian dan pengkajian hingga pada pembahasan antara pihak eksekutif dengan legislatif memerlukan anggaran yang sangat besar untuk sebuah qanun. Penganggaran yang sangat minim yang disediakan setiap tahunnya dalam Anggaran Pendapatan Belanja Kabupaten Aceh Besar terhadap pembuatan sebuah rancangan qanun, menyebabkan pihak Setdakab mengalami kesulitan ketika harus melibatkan pihak lain di luar dari unsur Pemerintah Kabupaten Aceh Besar sendiri. Dalam setiap tahun anggaran untuk keperluan pembentukan sebuah rancangan qanun hanya diakomodir satu mata anggaran untuk semua proses dan tahapan yang dilakukan.

Kedua, memanfaatkan sumber daya manusia yang ada. Rancangan qanun yang diajukan pada umumnya adalah berasal dari Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh besar sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Biasanya setiap rancangan qanun yang diajukan ke Bagian Hukum sudah dilakukan pembahasan pra rancangan oleh instansi pemrakarsa dengan juga melibatkan pihak-pihak yang dianggap memiliki kompetensi terhadap rancangan qanun yang akan diajukan. Dengan demikian, ketika rancangan tersebut disampaikan kepada Sekretariat Daerah, Bagian Hukum menindak lanjutinya dan menyempurnakan rancangan qanun yang diajukan tersebut untuk diproses ke tahap selanjutnya. Oleh karena rancangan Qanun yang diajukan telah disusun dan memiliki draf awal, maka bagian hukum dapat terus menindak lanjutinya dengan memanfaatkan tenaga dan sumber daya manusia yang ada meskipun diantara mereka belum memiliki sertifikat sebagai perancang peraturan perundang-undangan, akan tetapi karena pekerjaan tersebut sudah menjadi bagian dari pekerjaan mereka sehari-hari sehingga pegawai yang ada pada bagian hukum menangani rancangan qanun yang diajukan tersebut.

Ketiga, prioritaskan pembangunan di sektor lain yang dianggap lebih penting. Dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, diperlukan dukungan semua pihak agar setiap kegiatan pembangunan dari segala sektor dan bidang yang telah direncanakan dapat direalisasikan. Selama ini anggaran pendapatan belanja Kabupaten Aceh Besar baik dari pendapatan daerah maupun dari hasil dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah setiap tahunnya dalam kondisi tidak tetap atau naik turun jumlahnya yang mengakibatkan kebijakan arah pembangunan harus menyesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan daerah. Peningkatan kualitas produk hukum masih belum menjadi prioritas dibandingkan dengan sektor lain yang dianggap lebih penting seperti infrastruktur, pemberdayaan ekonomi, sosial dan pendidikan.

Keempat, tidak adanya sanksi apabila dalam pembentukan qanun tidak melibatkan perancang-peraturan perundang-undangan. Kewajiban untuk melibatkan perancang-peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan Qanun belum secara tegas disebutkan dalam undang-

undang. Hal ini menyebabkan Pemerintah daerah Kabupaten Aceh Besar belum mengikutsertakan para perancang dalam pembentukan qanun di daerahnya, walaupun dilibatkan para perancang adalah pada saat melakukan pengharmonisasian terhadap rancangan qanun tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian juga diperoleh informasi bahwa selama ini pelibatan perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh terkait pembentukan produk hukum daerah yakni hanya sebatas pengharmonisasian. Sedangkan pengharmonisasian yang dilakukan antara pihak eksekutif dan legislatif tingkat rapat komisi, pihak perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh tidak pernah dilibatkan (Tomi, wawancara, 14/3/2018).

Hasil penelitian terhadap pelibatan perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kemenkumham Aceh, dapat diperoleh informasi juga bahwa Pemerintah Kabupaten Aceh Besar (baik eksekutif maupun legislatif) sampai saat ini belum adanya suatu kerja sama dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh terutama dalam hal pembentukan qanun. Hal ini semestinya harus segera dapat dilakukan mengingat pembentukan sebuah rancangan qanun pada dasarnya adalah suatu pekerjaan yang tidak mudah. Pembentukan qanun bukanlah sekedar masalah *legal drafting* belaka, akan tetapi juga menyangkut persoalan yang mendasar, yaitu bagaimana hukum yang akan diciptakan itu merupakan hukum yang baik. Qanun yang baik pada dasarnya memenuhi rasa keadilan atau sesuai dengan kenyataan atau kesadaran hukum masyarakat, dan memiliki legitimasi serta mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

Pengembangan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah sebagaimana dimaksudkan dalam organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak asasi Manusia merupakan tanggung jawab dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia di Wilayah masing-masing. Demikian halnya juga di Aceh, pengembangan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah merupakan tugas dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh. Dengan demikian, kantor wilayah dituntut harus lebih pro aktif dalam

rangka melaksanakan tugas tersebut di wilayah masing-masing. Diperlukan pendekatan-pendekatan komunikasi yang melibatkan para pihak dan berdampak positif pada pelaksanaan tugas masing-masing pada pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang ada di Aceh. Meskipun Pemerintah Daerah belum sepenuhnya melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dalam hal pembentukan qanun, berbagai upaya telah dilakukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh untuk dapat dilibatkan dalam pembentukan qanun di Kabupaten Aceh Besar, upaya-upaya tersebut antara lain (Bukhari, wawancara, 13/4/2018):

Pertama, koordinasi dengan Bagian Hukum Setdakab Aceh Besar. Koordinasi Kantor Wilayah dengan pihak Setdakab Aceh Besar dalam hal ini dilaksanakan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan dilakukan setiap tahun dalam bentuk Inventarisasi Rancangan Qanun yang sudah diajukan melalui Prolegda. Kegiatan tersebut berlanjut kepada pengharmonisasian rancangan qanun secara intern antara pihak Setdakab dengan perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah untuk kesempurnaan suatu aturan agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum serta aturan-aturan yang lebih tinggi. Atas dasar kegiatan tersebut di atas, maka dilakukan pengkajian dan penelitian terhadap qanun yang sudah ditetapkan. Hasil kajian dan penelitian disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten Aceh Besar melalui Bagian Hukum sebagai bentuk kerjasama antara pihak Kantor Wilayah dengan Setdakab Aceh Besar.

Kedua, sosialisasi dan bimbingan teknis pembentukan qanun. Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, setiap tahun Kantor Wilayah mengalokasikan anggaran untuk kegiatan bimbingan teknis pembentukan qanun dengan melibatkan seluruh Bagian Hukum Kabupaten/Kota di Aceh termasuk Setdakab Aceh Besar yang dilaksanakan selama 3 (tiga) hari. Kegiatan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman bagi para pegawai khususnya Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap pentingnya naskah akademik sebagai suatu kajian awal dalam proses Pembentukan Produk Hukum di Daerah. Alasan mengapa dibuatnya qanun, untuk apa dibuatnya, kepada siapa aturan tersebut diberlakukan dan sebagainya merupakan pertanyaan yang

harus dijawab dalam sebuah naskah akademik. Untuk Tahun Anggaran 2018, kegiatan Bimbingan Teknis telah dilaksanakan selama tiga hari dengan menghadirkan Narasumber dari pusat dan daerah. Dari pusat yakni Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, sedangkan dari daerah oleh Sekretaris DPR Aceh.

Ketiga, pembagian wilayah kerja perancang pada kantor wilayah. Saat ini Jumlah Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh adalah berjumlah 17 orang yang telah mengikuti Pendidikan Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Untuk memaksimalkan koordinasi Kantor Wilayah dengan 23 (dua puluh tiga) Pemerintah Kabupaten/Kota dengan maka setiap perancang diberi tugas koordinator masing-masing Kabupaten/Kota di Aceh. Untuk Kabupaten Aceh Besar termasuk dalam wilayah kerja Perancang dalam mengawal rancangan Qanun meskipun belum maksimal dalam pelaksanaannya. Meskipun demikian, saat ini Kantor Wilayah telah menugaskan beberapa orang tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan secara khusus untuk lebih aktif terlibat dalam proses tahapan Pembentukan Qanun di Kabupaten Aceh Besar.

Keempat, tawaran perjanjian kerjasama antara Kantor Wilayah dengan Setdakab. Aceh Besar. Pelibatan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Qanun di Kabupaten Aceh Besar merupakan salah satu upaya untuk meminimalisir terjadinya pembatalan Rancangan Qanun yang diajukan. Dengan demikian, meskipun saat ini tidak adanya konsekuensi hukum yang tegas terhadap sebuah rancangan Qanun yang tidak melibatkan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan Pembentukannya, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh saat ini menawarkan suatu Kesepakatan kerja sama dengan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar. Kerja sama tersebut dalam rangka memberi dukungan Perancang dalam Pembentukan Qanun berupa adanya pelibatan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah dengan Setdakab Aceh Besar terkait dengan Proses Pembentukan Qanun.

Kelima, usulan peningkatan anggaran dan kapasitas perancang. Perkembangan hukum harus senantiasa mengimbangi perkembangan jaman dan masyarakatnya sehingga hukum tidak ketinggalan dalam menjawab berbagai problematika dalam masyarakat. Untuk ke dalam internal lembaga, Perancang pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Aceh terus mendorong adanya peningkatan anggaran dan peningkatan kualitas para Perancang Peraturan Perundang-undangan kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan dinamika Hukum yang ada khususnya dalam Pembentukan Perda/Qanun. Dengan demikian, Perancang Kantor wilayah akan semakin mudah dalam melaksanakan pengawalan sebuah rancangan Qanun meskipun pemerintah daerah Kabupaten Aceh Besar tidak memiliki anggaran untuk melibatkan Perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah.

## **SIMPULAN**

Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Pada Pemerintah Kabupaten Aceh Besar, perancang peraturan perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh belum dilibatkan dalam hal pembentukan qanun maupun instrumen hukum lainnya sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Disarankan Kepada Pemerintah Kabupaten Aceh Besar agar dalam pembentukan qanun berpedoman dan mematuhi pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan melibatkan perancang peraturan Perundang-undangan agar dapat menghasilkan sebuah produk

hukum yang sesuai dengan tata cara pembentukan, berkualitas dan dapat diberlakukan. Dengan demikian, risiko terhadap pembatalan qanun tersebut dapat diminimalisir.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Hartono, S. (1991). *Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Nasution, S. (1996). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Sulaiman. (2019). *Diskursus Metode dalam Penelitian Hukum*. Banda Aceh: Bandar Publishing.
- Sunarto. (1990). *Metode Penelitian Deskriptif*. Surabaya: Usaha Nasional.

### Artikel Jurnal

- Anggriani, J. (2011). Kedudukan Qanun dalam sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya. *Jurnal Hukum*, 18 (3).
- Asrun, A. M., Rosyadi, A. R., & Milono, Y. K. (2019). Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuikah dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 21 (2).
- Barlian, A. E. A. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan dalam Perspektif Politik Hukum. *Fiat Justitia*, 10 (4).
- Simatupang, T. H. (2017). Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil Kemenkumham dalam rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 11 (1)
- Suharjo, M. (2014). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10 (1).

### **Artikel Internet**

Viva. (2018). “Ini Daftar Perda Bermasalah yang Dibatalkan Kemendagri,” diunduh dari <http://www.viva.co.id/berita/politik/788242-ini-daftar-perda-bermasalah-yang-dibatalkan-kemendagri>, diakses tanggal 15 Agustus.

### **Wawancara**

Amrizal, Kasubag Perundang-undangan Setdakab. Aceh Besar, wawancara tanggal 8 Maret 2018.

Tomi, Perancang Peraturan perundang-undangan Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh, wawancara tanggal 14 Maret 2018.

Bukhari, Kepala Bidang Hukum Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh, wawancara tanggal 13 April 2018.