

**ANALISIS YURIDIS PERAN KANTOR WILAYAH  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PROSES  
PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN  
KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
(Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak  
Asasi Manusia Jawa Tengah)**

**TESIS**



Oleh:

**PRITA HAPSARI KERTANINGRUM**

NIM : 20301900175

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2021**

**ANALISIS YURIDIS PERAN KANTOR WILAYAH  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PROSES  
PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN  
KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
(Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak  
Asasi Manusia Jawa Tengah)**

TESIS

Diajukan untuk memenuhi persyaratan  
guna mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum

Oleh:

PRITA HAPSARI KERTANINGRUM

NIM : 20301900175

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2021

**ANALISIS YURIDIS PERAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN  
HUKUM DAN HAM DALAM PROSES PENGHARMONISASIAN,  
PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH  
(Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Jawa Tengah)**

**TESIS**

Oleh:

**PRITA HAPSARI KERTANINGRUM**

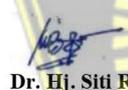
NIM : 20301900175

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disetujui oleh :  
Pembimbing I, Tanggal, .....

  
**Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H**  
NIDN. 06-2006-6801

Pembimbing II, Tanggal, .....

  
**Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H.,M.H**  
NIDN. 06-1306-6101

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum



  
**Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum**  
NIDN. 06-1507-6202

**ANALISIS YURIDIS PERAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN  
HUKUM DAN HAM DALAM PROSES PENGHARMONISASIAN,  
PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH  
(Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Jawa Tengah)**

**TESIS**

Oleh:

**PRITA HAPSARI KERTANINGRUM**

NIM : 20301900175  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal **12 Agustus 2021**  
Dan Dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji  
Ketua,

**Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum**  
NIDN. 06-1507-6202

Anggota

**Dr. Hj. Widayati., S.H.,M.H**  
NIDN. 06-2006-6801

Anggota

**Dr. Hj. Siti Rodhivah Dwi Istinah, S.H.,M.H**  
NIDN. 06-1306-6101

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum

**Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum**  
NIDN. 06-1507-6202

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : PRITA HAPSARI KERTANINGRUM

NIM : 20301900175

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

**ANALISIS YURIDIS PERAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN  
HAM DALAM PROSES PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN DAN PEMANTAPAN  
KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

**(Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah)**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 15 Agustus 2021



Prita Hapsari K



## ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dibentuk dengan harapan dapat menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Namun, selama pemberlakuannya terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan hal tersebut, diundangkan Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu perubahan dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2019 adalah kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang semula menjadi kewenangan Pemerintah Daerah berubah menjadi kewenangan Kementerian Hukum dan HAM selama Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk. Dampak dari perubahan kewenangan tersebut adalah terjadinya gelombang permohonan harmonisasi ke Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.

Penelitian tesis ini bertujuan untuk mengetahui peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, akibat hukum, kendala yang dihadapi, serta solusinya. Jenis penelitian tesis ini adalah deskriptif kualitatif dan metode pendekatan yuridis sosiologis. Dengan menggunakan teori negara hukum, teori ilmu perundang-undangan, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan dari perspektif hukum islam sebagai landasan kajian, diperoleh kesimpulan bahwa peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah adalah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM RI dalam menyelaraskan Rancangan Peraturan Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal, Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memastikan agar pembentukan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kendala yang dihadapi adalah lemahnya koordinasi yang menyebabkan seolah memperpanjang mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.

**Kata Kunci:** Kanwil Kemenkumham, Pengharmonisasian, Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

## ABSTRACT

*Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislations, was established with the hope that it can serve as a guide in the formation of laws and regulations which are implemented in a definite, standard, and standard manner and method that binds all institutions authorized to form laws and regulations. . However, during its implementation there were several problems in its implementation. Based on this, Law No. 15 of 2019 concerning Amendments to Law No. 12 of 2011 was promulgated on the Establishment of Legislation. One of the changes in Law No. 15 of 2019 is the authority to harmonize, unify, and consolidate the conception of the Draft Regional Regulation which was originally the authority of the Regional Government to become the authority of the Ministry of Law and Human Rights as long as the Ministry or Institution that carries out affairs in the field of Formation of Legislative Regulations Invitation has not yet been formed. The impact of the change in authority is the occurrence of a wave of requests for harmonization to the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in Central Java.*

*This thesis research aims to determine the role of the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights of Central Java in the process of harmonizing, concluding, and strengthening the conception of the Draft Regional Regulation, legal consequences, obstacles faced, and solutions. The type of this thesis research is descriptive qualitative and sociological juridical approach method. By using the theory of the rule of law, the theory of statutory science, and the theory of the formation of laws and regulations from the perspective of Islamic law as the basis for the study, it was concluded that the role of the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights of Central Java was as an extension of the Ministry of Law and Human Rights of the Republic of Indonesia in harmonizing the Draft Law. Regional Regulations in accordance with the provisions of laws and regulations both vertically and horizontally, Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and ensure that the formation of Provincial/Regency/City Regional Regulations is in accordance with the provisions of the establishment of laws and regulations. The obstacle faced is the lack of coordination which causes it to seem to extend the mechanism for the formation of laws and regulations in the regions.*

**Keyword:** *Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights, Harmonization, Legislation Forming Institutions .*

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanaahu Wata'ala, yang telah melimpahkan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS PERAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PROSES PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN DAERAH (Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah)”** sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan karena bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan saran, nasehat, kritikan dan bantuan, baik yang bersifat moril maupun materiil, sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Ucapan terima kasih ini penulis sampaikan, kepada :

1. Bapak Drs.H. Bedjo Santoso, M.T., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. Gunarto,SH., SE, Akt., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Ibu Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, dan Ketua Tim Penguji Tesis Penulis.
4. Ibu Dr. Hj. Widayati., S.H.,M.H dan Ibu Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H.,M.H selaku Dosen Pembimbing dan Penguji yang telah sabar, mengarahkan, memberikan bimbingan, saran dan dorongan sehingga penyusunan Tesis ini dapat selesai.
5. Bapak dan Ibu Staff Pengajar dan Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Uti Henny Bambang, Uti dan Kakung Apin, orang tua dan mertua yang telah memberikan do'a dan dukungannya.

7. Teristimewa untuk *my support system*, Suami tercinta Aria, Si Sulung Saif Bassam, dan Si Bungsu Saladin Ejaz terima kasih atas kesabaran, do'a, restu, semangat dan dukungannya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Ibu sayang kalian....
8. Bapak A.Yuspahrudin BH, Bc.IP., S.H., M.H selaku Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah atas izin yang diberikan kepada Penulis untuk melakukan penelitian.
9. Bapak Deni Kristiawan, S.H., M.H selaku Kepala Bidang Hukum, Bapak Ahmad Shohib Zaeni, S.H., M.Kn selaku Kepala Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.
10. Rekan-Rekan Perancang Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah yang telah bersedia menjadi salah satu sumber penelitian, rekan-rekan "*Ladies Perancangan*" yang telah memberikan semangat dan masukan dalam penelitian ini, Mbak Sri Rahayu (Ayu) teman seperjuangan dan penyemangat di kantor dan kampus.
11. Rekan-Rekan Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Angkatan 36 Tahun 2019.
12. Kepada semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu serta pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan pengembangan lanjut agar bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk melakukan penelitian dan penulisan karya ilmiah dimasa yang akan datang. Akhir kata, penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu ketatanegaraan pada khususnya.

Salatiga, Agustus 2021  
Prita Hapsari Kertaningrum,  
NIM. 20301900175

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
<i>ABSTRACT</i> .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	Hal 1
B. Rumusan Masalah .....	Hal 9
C. Tujuan Penelitian .....	Hal 9
D. Manfaat Penelitian .....	Hal 10
E. Kerangka Konseptual .....	Hal 11
F. Kerangka Teoritis .....	Hal 18
G. Metode Penelitian .....	Hal 24
H. Sistematika Penelitian .....	Hal 32
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Negara Hukum .....	Hal 34
B. Ilmu Perundang-undangan .....	Hal 42
C. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan .....	Hal 44
D. Proses Pembentukan Peraturan Daerah .....	Hal 47
E. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang- undangan .....	Hal 63
F. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia .....	Hal 70
G. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Hukum Islam .....	Hal 75
<b>BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Peran Kantor Wilayah .....	Hal 80
Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.	

B. Akibat Hukum Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah .	.....	Hal 105
C. Kendala Yang Dihadapi oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Solusinya.	.....	Hal 109
BAB IV. PENUTUP		
A. Simpulan	.....	Hal 115
B. Saran	.....	Hal 120
DAFTAR PUSTAKA.....		Hal 122
DAFTAR GAMBAR		
Gambar 1. Struktur Organisasi Kementerian Hukum dan HAM RI.		Hal 72
Gambar 2. Struktur Organisasi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.		Hal 87



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian diperlukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan hal tersebut diundangkanlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dianggap belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dibentuk dengan harapan dapat menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Namun, selama pemberlakuannya terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Permasalahan tersebut meliputi:<sup>1</sup>

1. Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Uji Materiil terhadap Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.92/PUU-XX/2012, telah menguatkan eksistensi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi;
2. Permasalahan Mengenai Asas, Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan;
3. Permasalahan Jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
4. Permasalahan Pengaturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
5. Permasalahan Tahap Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6. Permasalahan Mengenai Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan hal tersebut dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada tanggal 4 Oktober 2019 diundangkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang menjadi pokok pengaturan dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun

---

<sup>1</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu penambahan 2

Bab serta 4 Pasal, meliputi:

1. *Carry over*/pemindahan prolegnas dan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU).

*Carry over*/pemindahan pembahasan RUU ke masa keanggotaan DPR berikutnya, sekaligus memasukkan kembali ke dalam daftar prolegnas dan/atau prolegnas prioritas tahunan, berdasarkan kesepakatan bersama DPR, Presiden, dan/atau DPD. Hal ini berlaku terhadap RUU yang telah masuk tahapan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

2. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang.

Undang-Undang No.15 Tahun 2019 memberikan amanat dilakukannya pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaan Undang-Undang oleh DPR, DPD, dan pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR. Hal ini bertujuan untuk menilai ketercapaian, hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan dan kemanfaatannya, dimana hasilnya dapat menjadi usul RUU dalam penyusunan prolegnas.

3. Nomenklatur Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Nomenklatur ini merupakan nomenklatur baru pengganti nomenklatur yang sebelumnya yaitu “Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”.

4. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan

Peraturan Daerah (Raperda).

Kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda sebelumnya merupakan kewenangan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Biro Hukum untuk Provinsi dan Bagian Hukum untuk Kabupaten/Kota dengan mengikutsertakan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

*(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.*

Dengan diundangkannya Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda menjadi kewenangan Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana amanat perubahan Pasal 58 ayat (2), yaitu:

*(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi ada ditangan Pemerintah Daerah, oleh karenanya peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM hanya bersifat keikutsertaan dan tanggung jawab tetap berada di tangan Pemerintah Daerah.

Hasil penelitian terhadap Peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah tahun 2016-2017 adalah sangat kurang optimal.<sup>2</sup> Hal ini disebabkan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota Jawa Tengah kurang melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah. Data laporan kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah tahun 2016 dan tahun 2017 menunjukkan tidak semua Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengharmonisasikan Rancangan Peraturan Daerahnya ke Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah. Tahun 2016 terdapat 20 Kabupaten/Kota yang mengirimkan raperda untuk diharmonisasi. Dari 431 raperda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016 hanya 37 raperda saja yang dikirimkan ke Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah. Pada tahun 2017 terdapat 28 Kabupaten/Kota yang mengirimkan raperda untuk diharmonisasi. Dari 651 raperda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017 hanya 69 raperda yang dikirimkan ke Kantor Wilayah

---

<sup>2</sup> Rika Marlina, Tesis: *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas (Studi terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah)*. (Semarang: FH. Unissula, 2018), Hal 132

Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah untuk diharmonisasi.<sup>3</sup>

Dengan diundangkannya Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tanggung jawab dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi berada di tangan Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Peralihan Pasal 99A Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa

"Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum".

Perubahan kewenangan dalam hal pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah juga diamanatkan dalam perubahan Pasal 251 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Pasal 181 ayat (2) Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah

---

<sup>3</sup> Ibid

Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain berdasarkan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karenanya pembentukan Peraturan Daerah merupakan hak konstitusional Pemerintah Daerah. Perubahan kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang semula kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota berubah menjadi kewenangan instansi vertikal menimbulkan polemik mengenai adanya upaya untuk mendelegitimasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah<sup>4</sup>.

Menindaklanjuti perubahan dalam Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 99 A Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No.M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Surat Edaran ini bertujuan sebagai dasar bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Selaras dengan Kementerian Hukum dan HAM, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan beberapa Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah juga melakukan penyesuaian terhadap Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas

---

<sup>4</sup> Khairul Fahmi, *Sentralisasi Pembentukan Perda*, Harian Kompas 21 Oktober 2019, versi elektronik tersedia pada: <https://kompas.id/baca/opini/2019/10/21/sentralisasi-pembentukan-perda/>, diakses tanggal 18 April 2021.

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-undangan. Penyesuaian yang dilakukan berupa, perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota mengenai pembentukan produk hukum daerah dan diterbitkannya Surat Edaran Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 180/0017890 tanggal 30 Desember 2020 tentang Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah. Surat Edaran tersebut merupakan bentuk peran Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan harmonisasi Raperda Kabupaten/Kota dengan mewajibkan harmonisasi ke Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.<sup>5</sup>

Dampak dari perubahan kewenangan atas pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah bagi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah adalah timbulnya gelombang permohonan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah kepada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian ilmiah dalam bentuk penelitian tesis dengan judul **“Analisis Yuridis Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (Studi Terhadap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah)”**.

---

<sup>5</sup> Paparan yang disampaikan oleh Iwanuddin Iskandar, SH., M.Hum, Kepala Biro Hukum Setda Provinsi Jawa Tengah dalam Rapat Koordinasi, dengan judul *“Teknis Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah”* yang diselenggarakan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 3 Februari 2021 di Semarang.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Bagaimana peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah?
2. Apa akibat hukum atas peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
3. Apa kendala yang dihadapi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan bagaimana solusinya?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum atas peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, dan menemukan solusinya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Harapan penulis hasil dari penelitian ini bermanfaat dalam upaya pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Daerah dalam hal peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda, akibat hukum atas peran tersebut, dan kendala yang dihadapi serta

solusinya.

## 2. Secara Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan bisa menjadi pedoman dan bahan rujukan bagi praktisi hukum, pembentuk produk hukum di daerah baik Pemerintah Daerah maupun DPRD, serta para perancang peraturan perundang-undangan di daerah tentang peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda, akibat hukum atas peran tersebut, dan kendala yang dihadapi serta solusinya.

## E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah-istilah yang ingin atau akan diteliti.<sup>6</sup> Adapun Istilah yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian tesis ini adalah:

### 1. Analisis Yuridis.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian analisis adalah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.<sup>7</sup> Menurut Kamus Hukum,

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm 22.

<sup>7</sup> KBBI online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/analisis> diakses tanggal 18 April 2021.

kata “yuridis” berarti segala hal yang memiliki sifat hukum.<sup>8</sup> Dapat disimpulkan “analisis yuridis” berarti kegiatan untuk mencari, mengurai, dan memecah komponen-komponen dari suatu pokok permasalahan untuk dikaji lebih dalam serta kemudian menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum serta norma hukum yang berlaku sebagai pemecahan permasalahannya. Kegiatan analisis yuridis adalah mengumpulkan hukum dan dasar lainnya yang relevan untuk kemudian mengambil kesimpulan sebagai jalan keluar atau jawaban atas permasalahan.<sup>9</sup> Tujuan kegiatan analisis yuridis yaitu untuk membentuk pola pikir dalam pemecahan suatu permasalahan yang sesuai dengan hukum khususnya mengenai penerapan peran kantor wilayah kementerian hukum dan HAM dalam proses pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah pasca terbitnya Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **2. Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.**

---

<sup>8</sup> Kamus Hukum Online, <https://kamushukum.web.id/arti-kata/yuridis/> diakses tanggal 17 April 2021.

<sup>9</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008. Hlm. 83-88

Kata “peran” atau “*role*” dalam kamus oxford dictionary diartikan sebagai: *Actor’s part; one’s task or function* yang berarti aktor; tugas seseorang atau suatu fungsi.<sup>10</sup> Sedangkan istilah peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti sebagai seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat, kedudukan dalam hal ini diartikan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah.<sup>11</sup> Apabila seseorang menjalankan hak dan kewajiban sesuai kedudukannya maka ia menjalankan suatu peran.<sup>12</sup>

Suatu peran dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a. Peran yang ideal (*ideal role*).
- b. Peran yang seharusnya (*Expected*).
- c. Peran yang dianggap oleh diri sendiri (*Perceived role*).
- d. Peran sebenarnya dilakukan (*actual role*).

Peran menurut Soerjono Soekanto menyangkut 3 (tiga) hal, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Peran meliputi hal-hal yang berhubungan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat;
- b. Peran merupakan serangkaian peraturan-peraturan yang nantinya akan membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat;
- c. Peran dapat juga dikatakan sebagai suatu perilaku yang ada di dalam masyarakat dimana seseorang itu berada.

<sup>10</sup> The New Oxford Illustrated Dictionary, Oxford University Press, 1982, hal. 1466.

<sup>11</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia.*, Jakarta, Balai Pustaka, 2005, hal. 854.

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, loc.cit.

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Ibid

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM adalah instansi vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, berkedudukan di provinsi, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham Nomor 30 Tahun 2018).

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM terdiri dari 4 (empat) divisi, yaitu Divisi Administrasi, Divisi Keimigrasian, Divisi Pemasarakatan dan Divisi Pelayanan Hukum dan HAM. Pada Divisi Pelayanan Hukum dan HAM terdiri dari 3 (tiga) Bidang yaitu, Bidang Pelayanan Hukum, Bidang Hukum dan Bidang HAM. Bidang yang memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah adalah bidang hukum. Bidang Hukum mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pengembangan budaya hukum melalui penyuluhan hukum di wilayah, bantuan hukum, jaringan dokumentasi informasi hukum penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan penyuluh hukum dan

perancang peraturan perundang-undangan di wilayah.

Dan untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Bidang Hukum menyelenggarakan fungsi:

- a. pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang penyiapan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum, bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan dan penyuluh hukum di wilayah; dan
- b. pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang penyiapan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum, bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan dan penyuluh hukum di wilayah.

Bidang Hukum terdiri dari Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Subbidang Penyuluhan Hukum, Bantuan Hukum, dan Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum. Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis,

kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, fasilitasi penyusunan program pembentukan produk hukum daerah dan naskah akademik serta fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah dan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, mediasi konsultasi, dan pemetaan produk hukum daerah serta bimbingan teknis, pembinaan, dan pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah.

### 3. Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi.

Istilah harmonisasi berasal dari bahasa Yunani “harmonia”, yaitu terikat secara serasi dan sesuai. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengharmonisasian berarti upaya mencari keselarasan. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselarasan dan keserasian antara satu Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan.<sup>15</sup>

Makna harmonisasi menurut Kusnu Goesniadhie, yaitu sebagai

---

<sup>15</sup>[http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=422:harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya&catid=100&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=422:harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya&catid=100&Itemid=180) , Artikel Disampaikan oleh Muhammad Sapta Murti, SH, MA, MKn, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan dalam *Roundtable Discussion* dengan Tema “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 29-30 Maret 2010 di Jakarta.

upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan, dan kejanggalan. Upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan, keserasian, kecocokan dan keseimbangan, antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau membentuk satu keseluruhan yang luhur sebagai bagian dari sistem.<sup>16</sup>

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan memberikan batasan pengertian Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah proses penyelarasan substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sehingga menjadi Peraturan Perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional. Dalam batasan pengertian ini, proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi disebut sebagai Pengharmonisasian Konsep.

#### **4. Rancangan Peraturan Daerah.**

Arti rancangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuatu yang sudah dirancang; hasil merancang; rencana; program;

---

<sup>16</sup> Kusnu Goesniadhie Slamet, Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan, Jurnal Hukum., Nomor 27 Volume 11, September 2004, hal 89.

desain.<sup>17</sup>

Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan kewenangannya terdiri dari Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Batasan pengertian dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan pengertian Perda Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

#### **F. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis merupakan pengabstrakan hasil dari pemikiran sebagai kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan penelitian ilmiah, khususnya dalam penelitian ilmu hukum .

Kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Teori Negara Hukum.**

Konsep negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep negara hukum “*rechstaat*” di negara

---

<sup>17</sup> KBBI online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/RANCANGAN>, diakses tanggal 19 April 2021.

Eropa Kontinental dan konsep negara hukum “*rule of law*” di negara Anglo Saxon.

Konsep “*rule of law*” oleh A.V Dicey, diidentifikasi dalam 3 unsur, diantaranya :

18

- (1) *supremacy of law.*
- (2) *equality before the law.*
- (3) *the constitution based on individual rights.*

Friedrich Julius Stahl, membagi 4 unsur dari negara hukum “*rechstaat*”:<sup>19</sup>

- a) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia.
- b) Adanya pemisahan atau pembagian dalam kekuasaan negara.
- c) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas Undang-Undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
- d) Adanya peradilan administrasi negara. .

Secara teoritis terdapat dua pola pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal.<sup>20</sup> Pembagian kekuasaan negara secara horisontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan disebut Lembaga Negara (Legislatif, Eksekutif, Yudikatif).

Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk membahas mengenai hubungan antara pusat dan daerah, jenis pembagian kekuasaan inilah yang relevan untuk dibahas. Hubungan antara pusat dan daerah terkait juga dengan bentuk negara. Menurut teori-teori modern bentuk negara terdiri dari Negara Kesatuan dan Negara Federal. Ditinjau dari susunannya, Negara Kesatuan bersusunan tunggal,

<sup>18</sup> Meila Nurhidayati, <https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya-di-indonesia/> diakses tanggal 17 April 2021.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD., Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, Hal 24.

<sup>20</sup> I Wayan Parsa, Hubungan Pusat dan Daerah (Suatu Pendekatan Teoritis), FH Universitas Udayana, Denpasar, 2015, hal 2.

sedangkan Negara Serikat bersusunan jamak.<sup>21</sup> Disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk Undang-Undang. Disebut Negara Federal jika kekuasaan itu di bagi antara Pusat dan Daerah/Bagian dalam negara itu sedemikian rupa sehingga masing-masing daerah/bagian dari negara itu bebas dari campur tangan satu dengan yang lainnya dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap Pusat.<sup>22</sup>

Bab VI UUD NRI 1945 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan mengenai bentuk Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia yang terbagi atas Kabupaten, Kota dan Provinsi dimana tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah dan berhak mengatur sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam rangka melaksanakan pemerintahannya tersebut Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain.

## **2. Teori Ilmu Perundang-undangan.**

Burkhardt Kreams, membagi ilmu pengetahuan perundang-undangan menjadi dua bagian besar, yaitu:<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cet- 8 Oktober 2008, hal 224.

<sup>22</sup> Indah Sari,SH,M.Si,Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, FH Universitas Suryadarma ,Jakarta, Volume 5No.2,Maret 2015, hal 42.

<sup>23</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Pengetahuan Perundang undangan (Gesetzgebungswissenschaft) Dan Pengembangan Pengajarannya Di Fakultas Hukum*, Makalah dalam Diskusi Mengenai Kemungkinan Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum pada Penemuan Dekan-dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia Di Bawah Konsorsium Ilmu Hukum, Jakarta, 20-21 Oktober 1989, hal 4.

1. Teori perundang-undangan yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif; dan
2. Ilmu perundang-undangan yaitu berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt krems membagi lagi bagian kedua tersebut kedalam tiga sub bagian yaitu: Proses perundang-undangan (*gesetzbungsverfahren*), Metode perundang-undangan (*gesetzbungsmethode*), dan Teknik perundang-undangan (*gesetzbungstechnic*).<sup>24</sup>

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut.<sup>25</sup>

1. Perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam

---

<sup>24</sup> Roy Marthen Moonti, Ilmu Perundang-Undangan, Cetakan Pertama Keretakupa, Makassar, 2017, hal 12

<sup>25</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: kanisius, 2007, hlm.3.

rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>26</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik pusat dan daerah berpedoman pada Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Perspektif Hukum Islam.**

Konstitusi dalam hukum ketatanegaraan Islam (*Fiqh Siyasa*) disebut dengan *dusturi* (berasal dari bahasa Persia), yang berarti seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Arti kata tersebut pada perkembangannya digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka

---

<sup>26</sup> Fery Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, 2016, Jurnal Perspektif, Vol. XXI, No. 3, Hal 226.

agama) *Zoroaster* (Majusi). Kata *dustur* setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab artinya berkembang menjadi asas, dasar atau pembinaan. Kata *dustur* menurut istilah berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (Konstitusi/Undang-Undang Dasar).<sup>27</sup>

*Siyasah dusturiyah* yang membahas masalah perundang-undangan negara merupakan bagian dari *fiqh siyasah*. *Siyasah dusturiyah* membahas konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>28</sup>

Tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh rakyat. Negara mempunyai tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Tiga tugas utama yang dilaksanakan oleh negara dalam hal ini, meliputi:

1. tugas menciptakan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam.

Tugas ini dilaksanakan oleh kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri''iyah*).

Berdasarkan tugas tersebut, negara memiliki kewenangan dan kebijaksanaan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *Al-Qur''an* dan Hadis.

<sup>27</sup> Muhammad Iqbal, 2001, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, h. 153-154.

<sup>28</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 177 .

2. tugas melaksanakan undang-undang.

Tugas ini dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*).

Berdasarkan tugas tersebut, negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Pelaksana kekuasaan ini adalah pemerintah. Selaras dengan kebijaksanaan legislatif, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat *Al-Qur'an*, Hadis, dan kemaslahatan.

3. tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif.

Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*).

#### **G. Metode Penelitian.**

Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan.

Suatu penelitian harus ditunjang dengan metode penelitian yang menjadi dasar penelitian tersebut baik dari segi teori maupun praktek. Untuk itu penulis akan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian dalam penyusunan tesis ini adalah deskriptif kualitatif. Jenis penelitian ini merupakan gabungan penelitian deskriptif dan penelitian kualitatif serta memanfaatkan data kualitatif dan dijabarkan secara deskripsi.

Jenis penelitian deskriptif kualitatif menggambarkan kondisi apa adanya, tidak memberi perlakuan atau manipulasi pada variable yang diteliti yaitu peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Jenis penelitian deskriptif kualitatif merupakan jenis penelitian dengan proses memperoleh data bersifat apa adanya. Penelitian ini lebih menekankan makna pada hasilnya.

## 2. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris atau yuridis sosiologis<sup>29</sup>. Dalam pendekatan yuridis sosiologis, hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris. Dengan demikian hukum tidak sekedar diberikan arti sebagai jalinan nilai-nilai, keputusan pejabat, jalinan kaidah dan norma, hukum positif tertulis, tetapi juga dapat diberikan makna sebagai sistem ajaran tentang kenyataan, perilaku yang teratur dan ajeg.<sup>30</sup> Dengan pendekatan ini maka diharapkan dapat dilakukan analisa peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Atau dengan kata lain, kesesuaian antara *law in books* dengan *law in action* atau kesesuaian antara *das sollen* dengan *das sein*.

## 3. Jenis dan Sumber Data.

---

<sup>29</sup> Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 14

<sup>30</sup> Soerjono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka, 1979, *Perihal Penelitian Hukum*, Alumni, Bandung, Hal 65

Jenis Data dan Sumber Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

a. Data primer.

Data primer<sup>31</sup> adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara dan/atau observasi yang bertujuan untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis terkait dengan perumusan permasalahan yang diteliti.

b. Data sekunder.

Data sekunder<sup>32</sup> adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- UUD NRI Tahun 1945;

---

<sup>31</sup> J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal 2

<sup>32</sup> Ronny Hanitijjo Soemitro, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia, Jakarta

- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM;
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri

Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

- Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil Kementerian Hukum dan HAM;
- Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No.M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pementapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah;
- Surat Edaran Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah No.180/0017890 tanggal 30 Desember 2020 tentang Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder.

Bahan Hukum Sekunder, berupa literatur bahan bacaan berupa buku-buku hukum, artikel-artikel hukum, jurnal hukum, dan bahan-bahan seminar hukum.

3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau

penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

#### 4. Metode Pengumpulan Data.

##### a. Data Primer.

###### – Observasi.

Observasi adalah bagian dalam pengumpulan data. Observasi berarti mengumpulkan data langsung dari lapangan<sup>33</sup>. Data observasi berupa deskripsi yang faktual, cermat, dan terperinci mengenai situasi lapangan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan observasi terbuka, dimana peneliti dalam melakukan pengumpulan data menyatakan sebenarnya kepada sumber data bahwa sedang melakukan penelitian.

###### – Wawancara

Wawancara adalah metode pengambilan data dengan cara menanyakan sesuatu kepada seseorang yang menjadi informan atau responden. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, dimana pertanyaan yang diberikan tidak terpaku pada pedoman wawancara dan dapat diperdalam maupun dikembangkan sesuai dengan situasi dan kondisi di lapangan tetapi tetap berpegang pada pokok-pokok permasalahan yang sesuai dengan tujuan

---

<sup>33</sup> Raco JR, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, Hal 122

wawancara.

Pemilihan sample nya menggunakan metode *purposive non random sampling*. Menurut Arikunto, *purposive non random sampling* adalah teknik mengambil sampel dengan tidak berdasarkan random, daerah atau strata, melainkan berdasarkan atas adanya pertimbangan yang berfokus pada tujuan tertentu,<sup>34</sup> misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan. Dalam penelitian ini sampel yang dianggap memiliki kemampuan serta pemahaman terhadap peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda yaitu, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di jajaran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.

b. Data Sekunder

– Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan cara menghimpun atau mengumpulkan data sekunder yang terkait dengan topik atau permasalahan yang akan atau sedang diteliti.

---

<sup>34</sup> Arikunto. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta. h.139-140.

Data sekunder itu dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, karya tulis ilmiah dan sumber-sumber tertulis lainnya.

#### 5. Metode Analisis Data

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisa data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan memahami hasil analisis. Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian di analisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah analisa data kualitatif. Artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis tersebut penulis menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Data-data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif untuk menemukan peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.



Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi kedudukan, tugas, fungsi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM, akibat hukum atas peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, kendala yang dihadapi serta solusinya.

#### BAB IV

Penutup.

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Negara Hukum.

Ide negara hukum pertama kali dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato dalam bukunya “*the Republic*” berpendapat bahwa untuk mewujudkan negara ideal yang mencapai kebaikan, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*”, Plato menyatakan bahwa negara ideal sebagai perwujudan kerajaan surga di bumi ternyata tidak dapat dicapai. Maka pemerintahan menurut hukum (supremasi hukum) adalah lebih baik dari pada suatu pemerintahan oleh seseorang.

Senada dengan Plato, Aristoteles dalam bukunya “*Politica*” berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakte staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.<sup>35</sup> Aristoteles berpendapat bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan oleh

---

<sup>35</sup> Moh. Kusnardi, 1987, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, h. 153

Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dan Fichte menggunakan istilah “*Rechtsstaat*”. F. Julius Stahl menyatakan ada empat elemen penting negara hukum, yaitu “*rechstaat*”:<sup>36</sup>

- a) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia.
- b) Adanya pemisahan atau pembagian dalam kekuasaan negara.
- c) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas Undang-Undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
- d) Adanya peradilan administrasi negara. .

Konsep negara hukum dalam tradisi Anglo Saxon dikembangkan dengan sebutan “*The Rule of Law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Konsep “*rule of law*” oleh A.V Dicey, diidentifikasi dalam 3 unsur, diantaranya :<sup>37</sup>

- (1) *supremacy of law.*
- (2) *equality before the law.*
- (3) *the constitution based on individual rights.*

Pemikiran manusia tentang negara hukum berkembang dalam berbagai situasi sejarah peradaban manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep yang universal dan diakui oleh bangsa-bangsa beradab, namun pada tataran implementasi ternyata memiliki ciri dan karakter yang beragam di berbagai negara. Hal ini terjadi karena pengaruh sejarah, falsafah bangsa, paham filsafat dan ideologi politik suatu negara.<sup>38</sup>

Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Maachstaat*). Oemar Senoadji berpendapat bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar

<sup>36</sup> Moh. Mahfud MD, Loc.cit

<sup>37</sup> Meila Nurhidayati, Loc.cit

<sup>38</sup> Lukman Santoso, 2016, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*, IAIN Press, Ponorogo, h.10.

pokok sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila.<sup>39</sup>

Konsep Negara Hukum menghendaki bahwa setiap penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan hukum tidak berdasarkan kekuasaan semata. Demokrasi hanya bisa tumbuh di negara yang menerapkan doktrin negara hukum karena tanpa negara hukum maka yang ada hanya paham totaliter, fasis, absolut dan represif.

Penegasan Indonesia sebagai negara hukum diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*). Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:<sup>40</sup>

- 1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*).  
Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan

<sup>39</sup> Tahir Azhary, 2007, *Negara Hukum*, Cet Kedua, Kencana Press, Jakarta, h.93.

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, h. 154-162.

hukum.

- 2) **Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*).**  
Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.
- 3) **Asas Legalitas (*Due Process of Law*).**  
Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundangundangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundangundangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.
- 4) **Pembatasan Kekuasaan melalui Pembagian Kekuasaan.**  
Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horisontal
- 5) **Organ-Organ Pemerintahan Yang Independen.**  
Sebagai upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independent.
- 6) **Peradilan Bebas dan Tidak Memihak.**  
Peradilan bebas dan tidak memihak mutlak keberadaannya dalam negara hukum.
- 7) **Peradilan Tata Usaha Negara.**  
Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara.
- 8) **Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*).**  
Disamping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi.
- 9) **Perlindungan Hak Asasi Manusia.**  
Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.
- 10) **Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*).**  
Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa
- 11) **Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*).**  
Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

## 12) Transparansi dan Kontrol Sosial.

Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan.

Pembagian kekuasaan sebagai salah satu prinsip negara hukum, secara teoritis terdapat dua pola pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal.<sup>41</sup> Pembagian kekuasaan negara secara horisontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan disebut Lembaga Negara (Legislatif, Eksekutif, Yudikatif). Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>42</sup>

Hubungan antara pusat dan daerah terkait juga dengan bentuk negara. Secara teoritis, terdapat dua bentuk negara, yaitu negara kesatuan dan negara federal.<sup>43</sup> C.F. Strong memaknai kedua bentuk negara tersebut sebagai berikut: Negara Kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Kekuasaan pemerintah pusat dan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Meskipun wilayah negara dibagi dalam daerah-daerah, akan tetapi daerah-daerah tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Sedangkan negara Federal oleh C.F. Strong dimaksudkan sebagai suatu negara yang di dalamnya terdapat dua negara atau lebih yang sederajat bersatu karena tujuan-tujuan tertentu yang sama.

---

<sup>41</sup> I Wayan Parsa, Loc.cit.

<sup>42</sup> Rika Marlina, *Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, FH Universitas Sultan Agung, Vol.1 No. 1 Maret 2018, h.174.

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, Op. Cit, h. 211.

Kekuasaan dibagi antara Pusat dan Daerah/Bagian dalam negara itu sedemikian rupa sehingga masing-masing daerah/bagian dari negara itu bebas dari campur tangan satu dengan yang lainnya dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap Pusat.<sup>44</sup>

Penjelasan dari sisi bentuk negara kesatuan dan federal dianggap penting terutama terkait dengan keberadaan lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan pada tingkat pusat atau federal dengan di tingkat provinsi/kabupaten kota/state/country, serta hierarki Peraturan Perundang-undangan negara tersebut.

Dalam negara kesatuan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat di daerah tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif, sehingga tidak ada peraturan setingkat Undang-Undang pada masing-masing provinsi. Namun untuk negara berbentuk federal, masing-masing negara bagian memiliki lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai lembaga legislatif, sehingga diakui adanya Undang-Undang (*Act*) pada level negara bagian. Tentunya, keberadaan dan pengakuan terhadap lembaga legislatif pada tingkat regional, sangat ditentukan oleh eksistensi dari negara bagian dalam sistem federal, dan provinsi atau bentuk lainnya dalam negara kesatuan. Dalam negara federal, asal usul kekuasaan pemerintahan ada pada negara bagian, lalu sebagian dari kekuasaan itu diserahkan ke pemerintahan federal. Sebaliknya untuk negara kesatuan, asal usul kekuasaan pemerintahan itu ada pada pemerintah pusat, lalu sebagian kekuasaan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) berdasarkan asas desentralisasi.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Indah Sari, SH, M.Si, Loc.Cit.

<sup>45</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, h.15.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan konsep pembagian kekuasaan secara vertikal yang didasarkan pada asas desentralisasi, sehingga melahirkan pemerintahan daerah yang otonom. Pola pembagian kekuasaan tersebut tentunya menjadi dasar dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan berhak menetapkan Peraturan Daerah serta produk hukum daerah lainnya.

Keberadaan Peraturan Daerah dan produk hukum daerah lainnya pada hakekatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem nasional.<sup>46</sup>

Merujuk pada pendapat Made Suwandi, upaya mengoptimalkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya, secara filosofis diperlukan pemahaman elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu entitas pemerintahan. Elemen-elemen dasar tersebut yang menjadi sasaran utama dalam mereview pemerintahan daerah sebagai upaya mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan tingkat lokal,<sup>47</sup> meliputi:

---

<sup>46</sup> Didik Sukriono, 2013, Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonom, Setara Press, Malang, h. 149.

<sup>47</sup> Ibid, h. 131.

- 1) Kewenangan atau urusan pemerintahan.  
Untuk mencegah terjadinya multi interpretasi maka setiap urusan yang diserahkan ke daerah diikuti dengan aturan yang jelas bagaimana untuk melaksanakan urusan tersebut.
- 2) Kelembagaan.  
Perlunya pemerataan dan pengaturan sumber daya manusia dan kelembagaan.
- 3) Personil.  
Diperlukan adanya standart kompetensi untuk menduduki suatu jabatan, sehingga Kepala Daerah tidak dapat sesukanya menempatkan pejabat sesuai keinginannya, tetapi atas dasar kompetensi.
- 4) Keuangan Daerah.  
Belum sinkronnya peraturan-peraturan yang mengatur mengenai keuangan daerah menyebabkan adanya kecenderungan mis-alokasi anggaran, inkonsistensi antara RPJMD dengan APBD, dan antara APBD dan realisasi APBD.
- 5) Perwakilan Daerah.  
Perlunya membentuk hubungan kemitraan yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD.
- 6) Pelayanan Publik.  
Sudah saatnya Pemerintah Daerah disadarkan untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya yang membantu investasi dan pengembangan usaha kecil dan menengah masyarakat.
- 7) Pembinaan dan Pengawasan.  
Adanya pendapat, apabila suatu urusan sudah diotonomikan maka tanggung jawab pusat menjadi lepas. Hal tersebut tidak benar karena telah terjadi pembiaran oleh Pusat kepada Daerah. Dalam kondisi lemahnya civil society di daerah maka pembiaran tersebut akan mengakibatkan mal-administrasi. Mal administrasi tersebut dapat dijadikan argumen oleh Pusat untuk menarik kembali kewenangan tersebut dengan alasan daerah belum mampu melaksanakannya.

Prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah *sharing of power, distribution of power*, dan *empowering of regional administration* Prinsip tersebut dalam kerangka mencapai kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat. Daerah memiliki kewenangan, bukan sekedar penyerahan urusan untuk meyenggarakan pemerintahan daerah dan menyelenggarakan urusan yang timbul sebagai akibat

munculnya berbagai macam aspirasi masyarakat.

## **B. Ilmu Perundang-undangan.**

Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara umum terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di Negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *Wetgevingswetenschap*, atau dalam bahasa Inggris yakni *Science of Legislation*,<sup>48</sup> sedangkan di Indonesia dikenal dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan yang dicetuskan oleh Hamid S. Attamimi (1975).

Burkhardt Krems, membagi ilmu pengetahuan perundang-undangan menjadi dua bagian besar, yaitu:<sup>49</sup>

- a) Teori perundang-undangan yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif; dan
- b) Ilmu perundang-undangan yaitu berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Ilmu Perundang-undangan oleh Burkhardt krems dibagi lagi menjadi tiga sub bagian yaitu: Proses perundang-undangan (*gesetzgebungverfahren*), Metode perundang-undangan (*gesetzgebungsmethode*), dan Teknik perundang-undangan

---

<sup>48</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Op.Cit, h. 7

<sup>49</sup> A. Hamid S. Attamimi, Loc. Cit.

(*gesetzbungstechnic*).<sup>50</sup>

Istilah “perundang-undangan” untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan peraturan negara, sedangkan istilah “peraturan perundang-undangan” untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam Peraturan Negara. Dalam arti lain “Peraturan Perundang-undangan” merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.<sup>51</sup>

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzbung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut:<sup>52</sup>

1. Perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merumuskan kedua hal tersebut dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang dirumuskan sebagai berikut:

- a) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan,

<sup>50</sup> Roy Marthen Moonti, Loc.Cit

<sup>51</sup> Roy Marthen Moonti, Op Cit, h.13

<sup>52</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Loc.Cit.

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

- b) Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

### C. Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

Model hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia didasari oleh Teori Hans Nawiasky atau Teori *Stufenubau*, susunan norma menurut teori tersebut adalah:<sup>53</sup>

- 1) Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- 2) Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- 3) Undang-Undang formal (*formell gesetz*); dan
- 4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

A. Hamid S. Attamimi kemudian membandingkan teori dari Hans Nawiasky dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia dan mengemukakan suatu struktur tata hukum Indonesia, sebagai berikut.<sup>54</sup>

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).

<sup>53</sup> Bivitri Susanti, *Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Jentera, Volume 1 No. 2, 2017, h.130

<sup>54</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hierarki tersebut dapat dikatakan bahwa hakikat Perda Kabupaten/Kota merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional yang menempatkan Perda sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pemahaman mengenai Peraturan Perundang-undangan selain dijelaskan secara struktural pada Pasal 7 juga dapat dijelaskan berdasarkan hierarki fungsional. Contohnya, Peraturan Menteri tidak tercantum dalam hierarki sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011. Meskipun tidak dicantumkannya Peraturan Menteri dalam hierarki diantara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah tidak berarti Peraturan Daerah dapat mengeliminasi Peraturan Menteri. Berdasarkan hierarki fungsional Peraturan Menteri tetap berada di atas Peraturan Daerah karena Peraturan Menteri merupakan Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat yang berlaku secara nasional.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, h.33

#### **D. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.**

Peraturan Daerah sebagaimana di definisikan dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan maka proses pembentukannya mencakup tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana amanat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, dan Pengundangan.

##### **1. Tahap Perencanaan Peraturan Daerah.**

Berdasarkan Pasal 32 Jo Pasal 40 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 85 Peraturan Presiden No.87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi/Kab/Kota meliputi kegiatan:

- a) penyusunan Prolegda;
- b) perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka; dan
- c) perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar

### Prolegda/Propemperda.

Program Legislasi Daerah (Prolegda), disebut juga sebagai Program Pembentukan Produk Hukum Daerah (Propemperda) berdasarkan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi/Kab/Kota dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kab/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda/Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kab/Kota tentang APBD.

Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi/Kab/Kota dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang disebut Badan Pembentukan Perda (BAPEMPERDA).

Penyusunan Prolegda Provinsi/Kab/Kota dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah, yang memuat Rancangan Peraturan Daerah didasarkan atas:

- a) perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) rencana pembangunan daerah;

- c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d) aspirasi masyarakat daerah.

Selain itu penyusunan dan penetapan Prolegda mempertimbangkan realisasi Prolegda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah disepakati menjadi Prolegda dalam rapat paripurna DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Dalam Prolegda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a) akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b) APBD.

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah diluar Prolegda karena alasan:

- a) mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b) menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c) mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintahan daerah; dan
- d) perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Selain dalam keadaan tertentu, sebagaimana disebutkan diatas, untuk Prolegda Kabupaten/Kota, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah diluar Prolegda karena alasan:

- a) penataan kecamatan; dan
- b) penataan desa.

## **2. Tahap Penyusunan Peraturan Daerah.**

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari pimpinan Perangkat Daerah, dilaksanakan dengan mengikutsertakan Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum Provinsi/Kab/Kota. Sedangkan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau BAPEMPERDA (Badan Pembentuk Peraturan Daerah), dikoordinasikan oleh BAPEMPERDA.<sup>56</sup> Dalam penyusunan naskah akademik, pemrakarsa dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan

---

<sup>56</sup> Pasal 67 Perpres No.87 Tahun 2014 Jo Pasal 22 Permendagri 80 Tahun 2015.

diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah

- a) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi/Kab/Kota.

Kepala daerah memerintahkan Perangkat Daerah pemrakarsa untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Prolegda. Dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah, Kepala Daerah membentuk tim penyusun Rancangan Peraturan Daerah (Tim Antar Perangkat Daerah) yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Keanggotaan tim penyusun Rancangan Peraturan Daerah terdiri atas Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Perangkat Daerah Pemrakarsa, Perangkat Daerah yang membidangi hukum, Perangkat Daerah terkait, Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh ketua tim penyusun dan perangkat daerah pemrakarsa. Ketua tim penyusun menyampaikan hasil Rancangan Peraturan Daerah kepada Sekretaris Daerah melalui Perangkat Daerah yang membidangi hukum.

Melalui Sekretaris Daerah, Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk dilakukan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

b) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh Anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau BAPEMPERDA berdasarkan Propemerda. Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan oleh Anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Bapemperda disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tersebut diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada BAPEMPERDA untuk dilakukan Pengharmonisasian Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

**3. Tahap Pembahasan Peraturan Daerah.**

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan sebagaimana dimaksud pada dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam Rapat Komisi/Panitia/Badan/BAPEMPERDA dan rapat paripurna.

- a) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada DPRD. Kepala daerah membentuk tim dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD. Tim pembahasan tersebut diketuai oleh

Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

- b) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I meliputi:<sup>57</sup>

- a) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan:
- penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
  - pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
  - tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan:
- penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan BAPEMPERDA, atau pimpinan panitia khusus

<sup>57</sup> Pasal 104 Perpres No.87 Tahun 2014 Jo Pasal 73 Permendagri No.80 Tahun 2015..

dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;

- pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
- tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

c) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II meliputi:<sup>58</sup>

- a) pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
- penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
  - permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

b) pendapat akhir Gubernur.

Permendagri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Daerah mengatur mengenai prosedur Pembinaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Pembinaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh

<sup>58</sup> Pasal 105 Perpres No.87 Tahun 2014 Jo Pasal 74 Permendagri No.80 Tahun 2015.

Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah, sedangkan pembinaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur.<sup>59</sup>

Pembinaan dilakukan melalui fasilitasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebelum mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Fasilitasi untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dibuat dalam bentuk surat Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri tentang fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Fasilitasi untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat dalam bentuk surat sekretaris daerah atas nama Gubernur tentang fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya surat fasilitasi yang berasal dari Direktur Jenderal Otonomi Daerah dan Gubernur ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah untuk penyempurnaan rancangan produk daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Selain prosedur fasilitasi terdapat suatu prosedur yang disebut sebagai “Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah”. Prosedur ini dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tertentu yang mengatur mengenai APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah. Selain itu evaluasi Rancangan Peraturan Daerah juga dilakukan terhadap Rancangan Peraturan

---

<sup>59</sup> Pasal 87 Permendagri No.80 Tahun 2015.

Daerah yang mengatur mengenai rencana pembangunan industri, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi harus mendapat evaluasi Menteri Dalam Negeri dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang evaluasi sebelum ditetapkan oleh Gubernur, melalui:

- Dirjen Bina Keuangan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.
- Dirjen Bina Pembangunan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang tata ruang daerah dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
- Dirjen Bina Pembangunan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pembangunan industri dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perindustrian.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus mendapat evaluasi Gubernur dalam bentuk Keputusan Gubernur tentang evaluasi sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Evaluasi dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang:

- pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Dirjen Bina Keuangan Daerah dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.
- tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Dirjen Bina Pembangunan Daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

Konsultasi Rancangan Peraturan Daerah ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum Provinsi.

Dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil fasilitasi/evaluasi Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian nomor register. Dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Dalam hal Gubernur menyatakan hasil fasilitasi/evaluasi Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian nomor register. Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Gubernur wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari pimpinan DPRD Provinsi untuk mendapatkan nomor register perda. Bupati/Walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan nomor register perda.

Gubernur mengajukan permohonan nomor register kepada Menteri Dalam Negeri melalui Dirjen Otonomi Daerah setelah Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan fasilitasi/evaluasi. Bupati/Walikota mengajukan permohonan nomor register kepada Gubernur setelah Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan fasilitasi/evaluasi.

Menteri Dalam Negeri memberikan nomor register Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Gubernur memberikan nomor register Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak Rancangan

Peraturan Daerah diterima.

#### **4. Tahap Penetapan atau Pengesahan Peraturan Daerah.**

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.<sup>60</sup>

Terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh pimpinan DPRD tersebut, Sekretaris Daerah menyiapkan naskah Peraturan Daerah dengan menggunakan lambang negara pada halaman pertama.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat nomor register ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat nomor register tersebut tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah kalimat pengesahannya

---

<sup>60</sup> Pasal 115 Perpres No.87 Tahun 2014

berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan nomor register belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

##### **5. Tahap Pengundangan Peraturan Daerah.**

Penomoran Peraturan Daerah dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum Provinsi atau kepala bagian hukum Kabupaten/Kota

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.<sup>61</sup> Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Saiful Bahri, *Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, h.1. <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. diakses 27 Juli 2021.

<sup>62</sup> Maria Farida Indrati S, *Loc. Cit.*, h.252

Terdapat tiga macam prinsip yang relevan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu: (1) prinsip substantif terkait dengan isi Peraturan Perundang-undangan (2) prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk Peraturan Perundang-undangan; dan (3) prinsip prosedural, terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>63</sup> Menurut Fuller, prinsip formal bukan hanya sifatnya instrumental tetapi penting karena terkait pengertian moral, sedangkan menurut Bentham dan Rawls prinsip substansi berkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan sebagai produk pengaturan, aksi dan hubungan antara anggota masyarakat dan mereka yang berkuasa.<sup>64</sup>

Pada konferensi antar pemerintahan di Amsterdam Tahun 1997 para Kepala Negara dan Pemerintahan Uni Eropa menghasilkan Deklarasi 39 yang berisikan kewajiban untuk mengadopsi pedoman umum untuk meningkatkan kualitas penyusunan Peraturan Perundang-undangan bagi masyarakat dan mengambil tindakan internal yang dianggap perlu pada masing-masing pemerintahan untuk memastikan bahwa pedoman ini adalah benar diterapkan.<sup>65</sup>

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah diatur dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:

---

<sup>63</sup> Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm.17-18.

<sup>64</sup> Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *Op.Cit.*

<sup>65</sup> William Robinson, "How the European Commission drafts legislation in 20 languages". *Clarity* (Journal of the international association promoting plain legal language), N0.53, May 2005, h.7.

- a) Kejelasan tujuan;
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kehasilgunaan dan kedayagunaan ;
- f) Kejelasan rumusan; dan
- g) Keterbukaan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:

- a. Asas pengayoman;
- b. Asas kemanusiaan;
- c. Asas kebangsaan;
- d. Asas kekeluargaan;
- e. Asas kenusantaraan;
- f. Asas bhineka tunggal ika;
- g. Asas keadilan;
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Selain kedua asas yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, serta bersumber dan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,<sup>66</sup> serta asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan misalnya asas legalitas, asas praduga tidak bersalah, asas kebebasan berkontrak, asas kesepakatan, dan lainnya.<sup>67</sup>

#### **E. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.**

Salah satu materi muatan dalam perubahan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu adanya nomenklatur lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Wacana mengenai Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan pertama kali muncul dalam Debat I Capres Cawapres 2019 dan Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 2019 di MPR, Presiden Joko Widodo, menyatakan perlu dilakukan penataan kelembagaan berupa:<sup>68</sup>

1. penguatan lembaga pembentuk peraturan perundangundangan yang ada berupa sentralisasi kewenangan regulasi pada Kementerian yang menangani

---

<sup>66</sup> Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>67</sup> Penjelasan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>68</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, Jakarta, Oktober 2019, h.295.

urusan di bidang hukum; atau

2. membentuk lembaga baru yang khusus menangani regulasi.

Mahfud MD menyakini gagasan ini mampu menciptakan hukum yang tidak saling tumpang tindih mengingat saat ini banyak peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun daerah yang tumpang tindih.<sup>69</sup>

Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempunyai fungsi atau tugas:

- 1) mengoordinasikan penyusunan Progam Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah (Pasal 21 ayat (4));
- 2) mengoordinasikan perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 26);
- 3) mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Eksekutif atau Presiden (Pasal 47 ayat (3));
- 4) mengoordinasikan persiapan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR (Pasal 49 ayat (3));
- 5) mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah (Pasal 54 ayat (2));

---

<sup>69</sup>Kompas.com, *Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi soal Pusat Legislasi Nasional*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, diakses 26 Juli 2021.

- 6) mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden (Pasal 55 ayat (2));
- 7) melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Eksekutif atau Kepala Daerah (Pasal 58 ayat (2));
- 8) mengundang peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 85); dan
- 9) menerjemahkan peraturan perundang-undangan dalam hal perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing (Pasal 91).

Nomenklatur lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan nomenklatur suatu lembaga baru, yang dianggap *urgent* untuk dibentuk dengan pertimbangan:<sup>70</sup>

*Pertama*, adanya *hyperregulation* yang mengakibatkan tumpang tindihnya pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Tumpang tindih pengaturan dapat menghambat pemerintah bertindak cepat dalam merespons perubahan dunia, menimbulkan ketidakpastian hukum, dan berdampak pada tingkat investasi dan kemudahan berusaha.

*Kedua*, lemahnya pengawasan dan evaluasi atas implementasi atau pelaksanaan berbagai peraturan. Pengawasan atas implementasi peraturan saat ini merupakan fungsi dari Kementerian Hukum dan HAM. Berdasarkan Pasal 11 huruf

---

<sup>70</sup> Monika Suhayati, *Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional*, Jurnal Info Singkat Badan Penelitian dan Badan Keahlian DPR RI Vol.XII No. No.3/I/Puslit, Februari, 2020, h.4

d Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Ditjen PP menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan.

*Ketiga*, lahirnya Undang-Undang yang berkonsep omnibus law yaitu membentuk satu Undang-Undang untuk penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait. Dengan konsep omnibus law maka peraturan yang dianggap tidak relevan atau bermasalah dapat diselesaikan secara cepat<sup>71</sup>. Kehadiran Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan akan menjadi sangat penting dalam hal pembentukan omnibus law mengingat badan ini memiliki fungsi harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Selaras dengan kajian tersebut, pada tahun 2017 salah satu rekomendasi dari Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4 adalah penguatan kelembagaan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>72</sup> Alasannya adalah untuk mencegah pembentukan regulasi yang tidak terkendali oleh badan atau pejabat negara, serta menyelesaikan permasalahan regulasi yang tidak

---

<sup>71</sup> Busroh, Firman Freaddy. 2017, *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Jurnal Arena Hukum. Volume 10. Nomor 2. Agustus 2017, hal. 227-250.

<sup>72</sup> Prosiding, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) KE – 4, *Penataan Regulasi Di Indonesia*, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017, h xiv.

harmonis, tidak sinkron/selaras dan saling tumpang tindih yang dapat menghambat upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat maka diperlukan lembaga yang kuat di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>73</sup>

Pembentukan lembaga harus mempertimbangkan beberapa hal, diantaranya adalah: tujuan kemasyarakatan (*societal goals*) dan tujuan sistem (*system goals*).<sup>74</sup>

Terkait wacana pembentukan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, yang menjadi tujuan sistemnya dimaksudkan untuk mengurangi banyaknya birokrasi dalam pembentukan perundang-undangan, dan melakukan pengawasan melalui proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam penyusunan Perundang-undangan di pusat dan daerah.

Tujuan kemasyarakatan, diharapkan dapat menjadi solusi terhadap ketidaksinkronan dan saling tumpang tindih antara Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, dan ego sektoral institusi dalam pembentukan perundang-undangan.

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas mengenai fungsi Lembaga Pembentuk Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam melakukan perencanaan,

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Op.Cit, h.305.

pengharmonisasian, dan pengundangan dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, dilakukan tanpa melalui Kementerian.

Begitu juga dalam fungsi harmonisasi kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Pelaksanaan fungsi tersebut dilakukan secara langsung tanpa melibatkan Kementerian. Oleh karenanya desain kelembagaan dari Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan melebur Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang (DITJEN PP) dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang sama-sama dalam organisasi Kementerian Hukum dan HAM.<sup>75</sup> Rencana kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat dimaknai sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dengan pimpinan seorang Kepala yang berkedudukan setingkat Menteri.

Pembentukan Lembaga yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan diluar Kementerian, akan mampu mengatasi persoalan regulasi di Indonesia, dengan catatan:<sup>76</sup>

1. pelaksanaan perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 secara konsisten dilakukan oleh semua stakeholder baik itu kementerian/ LPNK dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
2. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan diberikan ruang sebagai pemrakarsa secara langsung dalam penyusunan Rancangan

---

<sup>75</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Loc.Cit

<sup>76</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia Op.Cit, h.310

Undang-Undang dari Pemerintah (Eksekutif), Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, yang terkait dengan urusan dibidangnya.

3. Penempatan pimpinan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan adalah orang yang paham cara mengatasi persoalan regulasi di Indonesia.
4. Pembentukan sistem dan organisasi yang disesuaikan dengan tuntutan aktual dalam mengatasi masalah regulasi.
5. Dibutuhkan standarisasi tugas dan fungsi kelembagaan dan standarisasi hasil.
6. Dibutuhkan standarisasi keterampilan sumber daya manusia, melalui peningkatan kualitas SDM

Konsekuensi dari munculnya nomenklatur Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah timbulnya pembebanan pada anggaran negara terkait pembentukan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan. Karena fungsinya terpisah dari Kementerian maka diperlukan pembangunan dan pengadaan sarana prasarana baru, serta peningkatan kompetensi sumber daya manusia untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya. Selain itu juga diperlukan penyesuaian peraturan perundang-undangan terkait Kementerian Negara, pembentukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan Lembaga Non Struktural (LNS).

Terlepas dari politik hukum mengenai bentuk kelembagaan Lembaga

Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dan konsekuensi terhadap pembentukan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, Pasal 99A Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan solusi sementara terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan apabila lembaga ini belum terbentuk.

Pasal 99A Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengamanatkan pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, maka tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

#### **F. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.**

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>77</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi:

- 1) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang

---

<sup>77</sup> Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM.

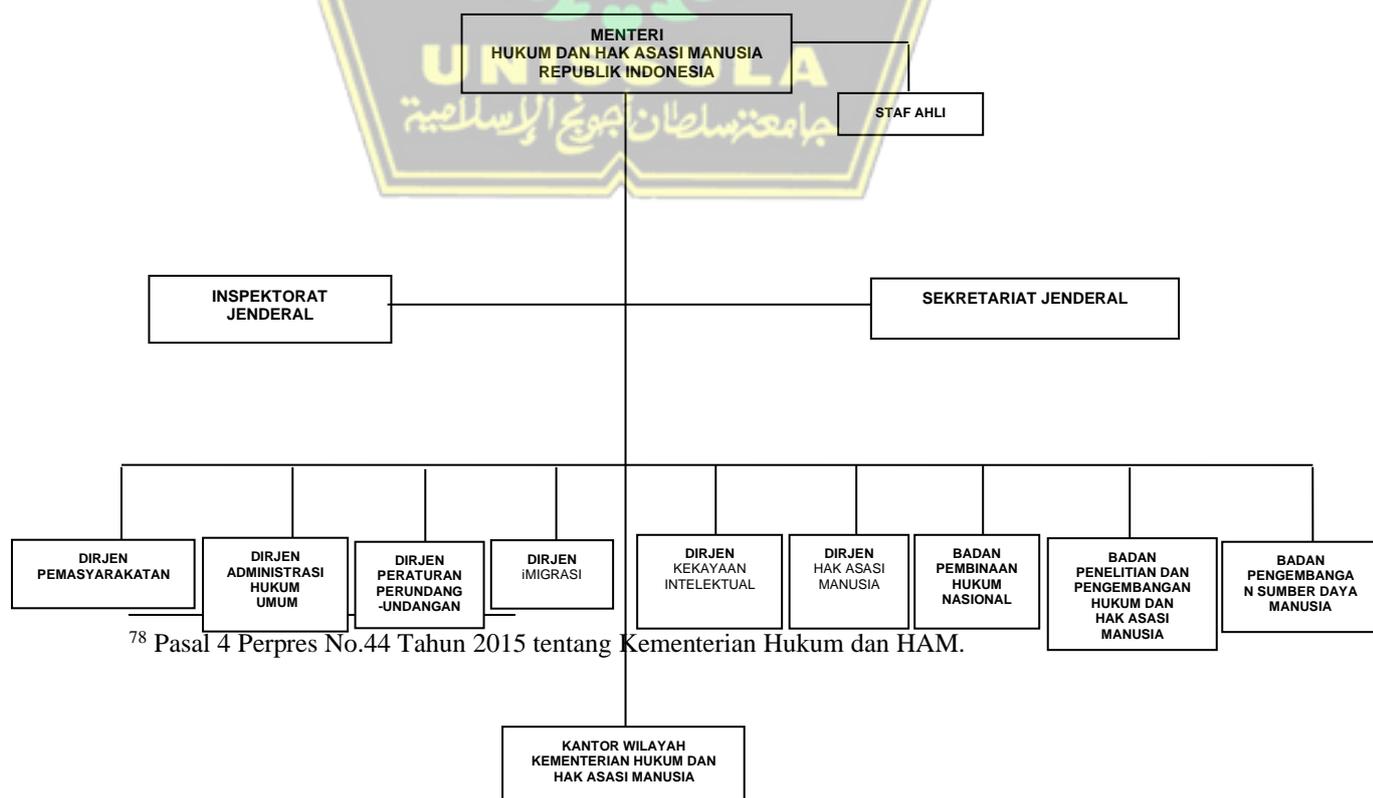
- peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia;
- 2) koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
  - 3) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
  - 4) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
  - 5) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah;
  - 6) pelaksanaan pembinaan hukum nasional;
  - 7) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
  - 8) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang hukum dan hak asasi manusia;
  - 9) pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional;
  - 10) pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah; dan
  - 11) pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

## Struktur Organisasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terdiri

atas:<sup>78</sup>

- 1) Sekretariat Jenderal;
- 2) Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum;
- 4) Direktorat Jenderal Pemasyarakatan;
- 5) Direktorat Jenderal Imigrasi;
- 6) Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual;
- 7) Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia;
- 8) Inspektorat Jenderal;
- 9) Badan Pembinaan Hukum Nasional;
- 10) Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- 11) Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- 12) Staf Ahli Bidang Politik dan Keamanan;
- 13) Staf Ahli Bidang Ekonomi;
- 14) Staf Ahli Bidang Sosial;
- 15) Staf Ahli Bidang Hubungan Antar Lembaga; dan
- 16) Staf Ahli Bidang Penguatan Reformasi Birokrasi.

Struktur organisasi Kementerian Hukum dan HAM, dapat dilihat secara lebih jelas dalam gambar diagram berikut ini:



<sup>78</sup> Pasal 4 Perpres No.44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM.

Gambar 1

Dalam hal pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, Unit Organisasi yang bertanggung jawab adalah Direktorat Jenderal Peraturan Prundang-undangan (Dirjen PP). Pasal 140 Permenkumham No.29 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mengamanatkan bahwa Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan menyelenggarakan fungsi:<sup>79</sup>

- a. perumusan kebijakan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
- b. pelaksanaan kebijakan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-

---

<sup>79</sup> Pasal 141 Permenkumham No.29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
- c. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
  - d. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
  - e. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundangundangan; dan
  - f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Selain Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, unit organisasi dalam Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Berdasarkan Pasal 1006 Permenkumham No.29 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM mengamanatkan bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi :

- a. penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;
- b. pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
- c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
- d. pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

#### **G. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Hukum Islam.**

Dari aspek metodologis, hukum Islam dapat dipahami sebagai hukum yang bersumber dari wahyu yaitu *al-Qur-an* dan *As-Sunnah* melalui proses penalaran atau *ijtihad*. Ia diyakini sebagai hukum yang mencakup seluruh aspek kehidupan manusia dan bersifat universal serta mampu memenuhi kebutuhan manusia pada setiap masa, tempat serta pada setiap kondisi dan situasi.<sup>80</sup>

Dari perspektif ketatanegaraan menurut Islam (*Fiqh al-Syiyasah*), negara memperoleh kekuasaannya dari rakyat agar persoalan-persoalan kaum muslimin

---

<sup>80</sup> Drs. H. Abd. Salam, S.H.M.H., Wakil Ketua Pengadilan Agama Sidoarjo, "Kedudukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Dalam Institusi Hukum Islam (Kajian Metodologis Hukum Islam), [www.badlag.net/artikel/2007](http://www.badlag.net/artikel/2007), diakses 16 Juli 2021, h.2

diselesaikan dengan cara musyawarah (*syura*). Oleh karena itu ketatanegaraan dan ketata pemerintahan menurut Islam bercorak demokratis. Konsep *syura* sebagai wujud kedaulatan rakyat dibatasi oleh prinsip-prinsip moral universal yang telah ditetapkan oleh Allah, yakni prinsip *keadilan* (al-‘adl), persamaan (*al-musyawah*) dan keterbukaan politik. Pada tingkat operasional, konsep *syura* memberikan porsi yang sangat besar kepada wakil-wakil rakyat atau legislatif untuk melakukan *ijtihad*. Sehingga badan legislatif inilah yang bertugas dan berwenang membentuk Undang-Undang. Kenyataan tersebut membantah anggapan yang menyatakan bahwa wewenang menetapkan hukum Islam merupakan tugas yang dibebankan kepada para ulama. Kenyataan sejarah selama ini menunjukkan bahwa yang membentuk hukum Islam adalah para penguasa, bukan ahli-ahli fiqih (*fuqaha*).<sup>81</sup>

Istilah “Hukum Islam” seringkali dipahami dengan pengertian *syari’ah*, terkadang dipahami dengan pengertian *fi qh*. Istilah “hukum Islam” secara eksplisit tidak ditemukan dalam *Al-Qur-an* maupun literatur-literatur *fi qih klasik*. Yang tertulis dalam *al-Qur-an* adalah kata-kata *syari’ah*, *fi qh* dan *hukmullah* (hukum Allah). Kata-kata “hukum islam” merupakan terjemahan dari terminologi-terminologi yang ada dalam kajian barat, yaitu “*Islamic Law*” atau “*Islamic Jurisprudence*”<sup>82</sup>

Istilah “hukum” jika disandingkan dengan “Islam” maka akan bermakna seperangkat aturan baik berasal dari aturan formal maupun adat dengan didasarkan

---

<sup>81</sup> Abd. Salam, Loc.Cit

<sup>82</sup> Muhtarom, *Review Artikel: Kedudukan Peraturan Perundang-undangan Negara dalam Institusi Hukum Islam Karya Drs. H. Abd. Salam*, Suhuf, Vo.27, No. 1, Mei,2015 h.34.

atas syariat Islam, yang dikeluarkan oleh pihak penguasa, yang diakui dan diterapkan secara sistematis mengikat dan dapat dipaksakan..<sup>83</sup>

Dalam kepustakaan politik Islam dikenal tiga jenis hukum yaitu:

- (1) Hukum syariat, yaitu hukum yang langsung ditetapkan oleh Allah swt. dan RasulNya dalam *al-Qur'an* dan hadits. Secara tekstual ketentuan itu bersifat abadi, namun interpretasinya yang berubah dan berkembang.
- (2) Produk ijtihad para ulama terhadap dalil syariat yang dikenal dengan *fiqh*.
- (3) Hasil pemahaman *umara'* (pemerintah) terhadap dalil syariat, yang disebut dengan *siyasah syar'iyah* dalam bentuk peraturan perundangundangan (*hukum qanuni*). *Hukum qanuni* ialah hukum yang ditetapkan oleh lembaga pemerintahan yang berwenang, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>84</sup>

Dalam kajian *fiqh siyasah*, terkaji di bagian *siyasah dusturiyah*. *Siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan

<sup>83</sup> Muhtarom, Ibid, h.35

<sup>84</sup> Ahmad Sukarja, dalam *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam* dengan tulisannya *Fikih Siyasah*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van hoeve, 2003), hlm. 193.Vol.3.

negara serta *ummah* yang menjadi pelaksanaan perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah syari'iyah*, tujuan dan tugas-tugas negara dalam *fiqh siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>85</sup> Oleh karena itu dibagian pembahasan *siyasah dustruiyah* ada pembahasan tentang legislasi. Legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *al-sulṭah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam.

Dalam wacana *fiqh siyasah* istilah *al-sulṭah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulṭah al-tanfiziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulṭah al-qada'iyah*). Dalam konteks ini, Kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan kata lain dalam *al-sulṭah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam. Sedangkan kewenangan dan tugas dari pada kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang

---

<sup>85</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 153.

dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif dan peradilan.

Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini (*al-sulṭah al-tasyri'iyah*) terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena otoritas menetapkan syariat merupakan wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syari'at Islam; Al-Qur'an dan Sunnah Nabi dan menjelas hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif (*al-sulṭah al-tasyri'iyah*) harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua syariat Islam tersebut. Di sinilah perlunya *al-sulṭah al-tasyri'iyah* itu diisi oleh para mujtahid dan para ahli fatwa sebagaimana dijelaskan diatas.

Undang-Undang dalam negara Islam ada berupa tasyri' yang turun dari Allah swt. dan Sunnah RasulNya baik berupa ucapan maupun perbuatan yang disebut Tasyri' Ilahi. Selain itu ada pula yang disebut Tasyri' Wadh'iy yang digali para mujtahid baik dari sahabat maupun tabi'ien sebagai generasi sesudah sahabat yang mana hukumnya tidak terdapat dalam nash yang diturunkan Allah swt. dan tidak ditemukan dalam Sunnah RasulNya.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam Proses Harmonisasi, Pembulatan, dan Pematapan Konsep Rancangan Peraturan Daerah.**

###### **1. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.**

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM adalah instansi vertikal Kementerian Hukum dan HAM yang berkedudukan di tiap provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia.<sup>86</sup> Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah merupakan salah satu perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM untuk melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam wilayah provinsi Jawa Tengah berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi:<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

<sup>87</sup> Ibid, Pasal 3.

1. pengoordinasian perencanaan, pengendalian program, dan pelaporan;
2. pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum;
3. pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah dan pengembangan budaya hukum serta penyuluhan, konsultasi dan bantuan hukum;
4. pengoordinasian pelaksanaan operasional Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian dan bidang masyarakat;
5. penguatan dan pelayanan hak asasi manusia untuk mewujudkan penghormatan, pemenuhan, pemajuan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia; dan
6. pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Wilayah, dan terdiri dari 4 (empat) divisi, yaitu<sup>88</sup>:

**a. Divisi Administrasi.**

Divisi Administrasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Wilayah di bidang pembinaan dan dukungan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah berdasarkan ketentuan

---

<sup>88</sup> Ibid, Pasal 5

peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal.<sup>89</sup> Divisi Administrasi menyelenggarakan fungsi:<sup>90</sup>

- 1) pengoordinasian kegiatan di lingkungan Kantor Wilayah;
- 2) pengoordinasian dan penyusunan rencana, program, kegiatan dan anggaran, serta evaluasi dan pelaporan;
- 3) pengoordinasian fasilitasi penataan organisasi, tata laksana dan reformasi birokrasi;
- 4) pengoordinasian dan pelaksanaan urusan kepegawaian, pengelolaan keuangan, dan barang milik negara;
- 5) pengoordinasian dan pelaksanaan hubungan masyarakat, protokol, pelayanan pengaduan, dan pengelolaan teknologi informasi;
- 6) pengoordinasian pengelolaan pengembangan kompetensi sumber daya manusia di lingkungan Kantor Wilayah; dan
- 7) pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga di lingkungan Kantor Wilayah.

#### **b. Divisi Pemasarakatan.**

Divisi Pemasarakatan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Pemasarakatan di wilayah.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid, Pasal 6

<sup>90</sup> Ibid, Pasal 7

<sup>91</sup> Ibid, Pasal 17

Divisi Pemasyarakatan menyelenggarakan fungsi:<sup>92</sup>

- 1) pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang pembinaan narapidana dan latihan kerja produksi, bimbingan kemasyarakatan dan pengentasan anak, teknologi informasi dan kerja sama, pelayanan tahanan, perawatan kesehatan dan rehabilitasi, pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan negara, serta keamanan dan ketertiban;
- 2) pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, dan penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pembinaan narapidana dan latihan kerja produksi, bimbingan kemasyarakatan dan pengentasan anak, teknologi informasi dan kerja sama, pelayanan tahanan, perawatan kesehatan dan rehabilitasi, pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan negara, serta keamanan dan ketertiban;
- 3) penyusunan rencana, program, kegiatan, dan anggaran di lingkungan Divisi Pemasyarakatan; dan
- 4) pengoordinasian perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta administrasi keuangan di lingkungan Unit Pelaksana Teknis

---

<sup>92</sup> Ibid, Pasal 18

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan berkoordinasi dengan Divisi Administrasi.

**c. Divisi Keimigrasian.**

Divisi Keimigrasian mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Imigrasi di Wilayah.<sup>93</sup> Divisi Keimigrasian menyelenggarakan fungsi:<sup>94</sup>

- 1) pembinaan, pengendalian dan pengawasan pelaksanaan tugas teknis di bidang perizinan, pemberian persetujuan perizinan, sistem dan teknologi informasi, intelijen, pengawasan, penindakan keimigrasian;
- 2) pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang perizinan, pemberian persetujuan perizinan, sistem dan teknologi informasi, intelijen, pengawasan, dan penindakan keimigrasian;
- 3) penyusunan rencana, program, kegiatan, dan anggaran di lingkungan Divisi Keimigrasian; dan
- 4) pengoordinasian perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta administrasi keuangan di lingkungan Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Imigrasi berkoordinasi dengan Divisi

---

<sup>93</sup> Ibid, Pasal 28

<sup>94</sup> Ibid, Pasal 29

Administrasi.

**d. Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia.**

Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal dan Badan yang bersangkutan di wilayah. Dalam menjalankan tugas tersebut Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi:<sup>95</sup>

- 1) pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan administrasi hukum umum dan kekayaan intelektual, pelaksanaan pembinaan hukum, fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, pengoordinasian pemajuan hak asasi manusia di wilayah, pengoordinasian pengkajian, penelitian, dan pengembangan di bidang hukum dan hak asasi manusia, dan pemantauan pelaksanaan tugas Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, serta pembinaan, pengembangan, dan pengendalian pelaksanaan tugas perancang peraturan perundang-undangan, penyuluh hukum, peneliti, serta pejabat fungsional tertentu lainnya;
- 2) pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, dan

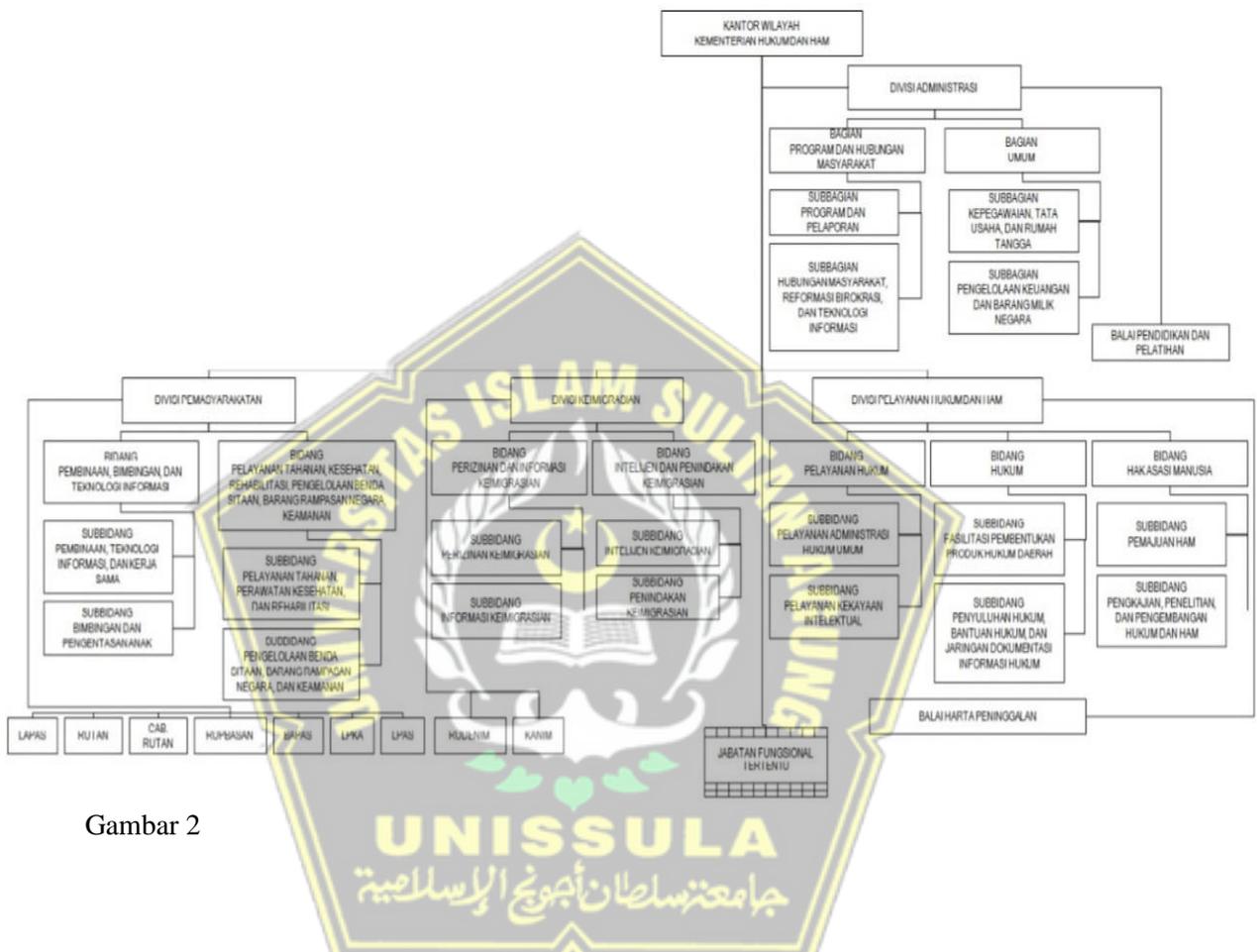
---

<sup>95</sup> Pasal 40 Permenkumham No.30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan administrasi hukum umum dan kekayaan intelektual, pelaksanaan pembinaan hukum, fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, pengoordinasian pemajuan hak asasi manusia di wilayah, pengoordinasian pengkajian, penelitian, dan pengembangan di bidang hukum dan hak asasi manusia, dan pemantauan pelaksanaan tugas Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, serta pembinaan, pengembangan, dan pengendalian pelaksanaan tugas perancang peraturan perundang-undangan, penyuluh hukum, peneliti, serta pejabat fungsional tertentu lainnya;

- 3) penyusunan rencana, program, kegiatan, dan anggaran di lingkungan Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan
- 4) pengoordinasian perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta administrasi keuangan di lingkungan Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum berkoordinasi dengan Divisi Administrasi.

Struktur organisasi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dapat dilihat lebih jelas dalam gambar diagram berikut ini:



Gambar 2

Pada Divisi Pelayanan Hukum dan HAM terdiri dari 3 (tiga) Bidang yaitu, Bidang Pelayanan Hukum, Bidang Hukum dan Bidang HAM.

Bidang yang memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah adalah bidang hukum. Berdasarkan Pasal 46 Permenkumham Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM,

Bidang Hukum mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pengembangan budaya hukum melalui penyuluhan hukum di wilayah, bantuan hukum, jaringan dokumentasi informasi hukum, penyediaan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan penyuluh hukum dan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah.

Untuk melaksanakan tugas tersebut diatas, Bidang Hukum menyelenggarakan fungsi:

- 1) pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang penyediaan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum, bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan dan penyuluh hukum di wilayah; dan
- 2) pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang penyediaan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum,

bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan dan penyuluh hukum di wilayah.

Bidang Hukum terdiri atas:

a. Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum

Daerah, yang mempunyai tugas melakukan persiapan bahan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, fasilitasi penyusunan program pembentukan produk hukum daerah dan naskah akademik serta fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah dan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, mediasi konsultasi, dan pemetaan produk hukum daerah serta bimbingan teknis, pembinaan, dan pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah.

b. Subbidang Penyuluhan Hukum, Bantuan Hukum, dan

Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum, mempunyai tugas melakukan persiapan bahan

pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum, bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan penyuluh hukum di wilayah.

Pada Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, terdapat Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, 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.<sup>96</sup>

Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya. Kemudian, dalam melaksanakan tugasnya Perancang harus melakukan pengharmonisasian dan wajib

---

<sup>96</sup> Pasal 1 angka 1 PP Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Pembinaannya.

bersikap profesional sesuai dengan disiplin ilmu hukum, ilmu perundang-undangan, dan disiplin ilmu lain yang dibutuhkan.

## **2. Fasilitas Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah.**

Sub Bidang Fasilitas Pembentukan Produk Hukum Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana diamanatkan dalam Permenkumham No.30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- a. Fasilitas Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah;
- b. Pemetaan Peraturan Daerah/Rancangan Peraturan Daerah;
- c. Kajian Peraturan Daerah;
- d. Mediasi dan Konsultasi Peraturan Daerah;
- e. Perencanaan Kegiatan Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan di daerah.
- f. Penilaian Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan di daerah;
- g. Pendalaman Materi Perancangan Peraturan Daerah;
- h. Fasilitas Penyusunan Naskah Akademik; dan
- i. Bimbingan Teknis Penyusunan Prolegda, naskah Akademik, Penerapan Pedoman Analisis, dan Evaluasi Hukum dan/Peta

### Permasalahan Hukum.

Adapun proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah masuk dalam kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah.

Permenkumham No.25 Tahun 2015 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dapat disebut juga sebagai Pengharmonisasian.

Pengharmonisasian adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.<sup>97</sup>

Pengharmonisasian penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan karena:

- 1) potensi untuk terjadi disharmoni sangat besar karena:
  - sistem hukum Indonesia yang paling tidak memiliki 3 sistem hukum, yaitu sistem hukum barat, sistem hukum islam, dan sistem hukum adat;
  - pembentuk peraturan perundang-undangan (PUU) sangat

---

<sup>97</sup> Pasal 1 angka 1 Permenkumham No.25 Tahun 2015 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

banyak dan beragam;

- segala permasalahan diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan (adanya anggapan dengan peraturan perundang-undangan maka permasalahan di masyarakat dapat terselesaikan);
- belum optimalnya peran biro hukum atau unit yang menangani peraturan perundang-undangan.

- 2) Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional.
- 3) konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan;
- 4) untuk menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.

Untuk mendukung fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang fasilitasi perancangan produk hukum daerah, ditetapkan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH.-01.PP.05.01 Tahun 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tujuan disusunnya Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah untuk membantu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam meningkatkan perannya untuk memfasilitasi pembentukan produk hukum di daerah, agar pembentukan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan

pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan sektor lainnya, serta untuk meningkatkan peraturan daerah yang berkualitas.

Ruang Lingkup Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi Pendahuluan, Perencanaan Kegiatan dan Biaya, Pedoman Mediasi dan Konsultasi, Pengharmonisasian, dan Pemetaan Peraturan Daerah, Pelaporan dan Evaluasi, dan Lampiran.<sup>98</sup>

Pasal 2 ayat (1) Permenkumham No.22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, mengamanatkan bahwa Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah dilakukan terhadap:<sup>99</sup>

- a. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi;
- b. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Rancangan Peraturan Gubernur;
- d. Rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota;
- e. Rancangan Peraturan Desa atau yang setingkat; dan

---

<sup>98</sup> Huruf c, Lampiran Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH.-01.PP.05.01 Tahun 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>99</sup> Pasal 3 Permenkumham No.22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

- f. Rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat.

Kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan rincian kegiatan meliputi:<sup>100</sup>

1. Persiapan Kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah;

Persiapan kegiatan dilaksanakan dengan mengajukan Usulan Zonasi Perancang Peraturan Perundang-undangan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai instansi pembina perancang. Selain itu, juga dilakukan pengumpulan data Prolegda pada tahun berjalan di Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota.

2. Rapat Koordinasi dengan Stake Holder di daerah;

Rapat koordinasi dilakukan dengan mengundang Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota untuk membahas mengenai pelaksanaan kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Peraturan Daerah yang akan dilakukan, pembahasan isu krusial di daerah terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan penyampaian masukan terhadap pelaksanaan kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Peraturan Daerah.

---

<sup>100</sup> DIPA Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah Nomor SP DIPA 013.08.2.408747/2021 tanggal 23 November 2020 Program Pembentukan Regulasi Tahun Anggaran 2021.

### 3. Pelaksanaan Kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Peraturan Daerah.

Pelaksanaan kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Peraturan Daerah dilakukan dengan:

- memproses permohonan pengharmonisasian raperda dari Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.
- melakukan “jemput bola”, yaitu meminta secara langsung rancangan peraturan daerah melalui permohonan kepada Pemerintah Daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota.
- melaksanakan rapat Fasilitasi Harmonisasi untuk membahas rancangan peraturan daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah diharmonisasi oleh perancang agar tercapai kesepakatan terhadap substansi atau materi muatan Rancangan Peraturan Daerah.

### 4. Penyusunan Laporan Kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah.

Laporan ini di buat apabila seluruh kegiatan telah terlaksana sebagai pertanggungjawaban dari kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah. Laporan ini berisi pendahuluan, maksud dan tujuan kegiatan, dasar hukum kegiatan, ruang lingkup kegiatan, metode pelaksanaan, waktu pelaksanaan, permasalahan

dan langkah kebijaksanaan.

Berdasarkan data yang diperoleh pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, jumlah Rancangan Peraturan Daerah yang diharmonisasikan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam kurun waktu 3 tahun terakhir adalah:<sup>101</sup>

- Tahun 2018 sebanyak 20 Rancangan Peraturan Daerah;
- Tahun 2019 sebanyak 35 Rancangan Peraturan Daerah;
- Tahun 2020 sebanyak 123 Rancangan Peraturan Daerah; dan
- Tahun 2021 sampai dengan bulan Juni 2021 sebanyak 133 Rancangan Peraturan Daerah.<sup>102</sup>

Peningkatan jumlah permohonan Fasilitasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM merupakan salah satu dampak perubahan kewenangan dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari eksekutif berdasarkan Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 99A Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menindaklanjuti perubahan kewenangan tersebut maka Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No.M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian,

---

<sup>101</sup> Laporan Kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah tahun 2018, 2019 , dan 2020.

<sup>102</sup> Rekapitulasi Permohonan Fasilitasi Pengharmonisasian Raperda pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Periode Januari-Juni 2021.

Pembulatan Dan Pemantapan Rancangan Peraturan Daerah. Surat Edaran ini bertujuan sebagai dasar bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No.M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, mensyaratkan Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah hasil rapat Panitia Antarperangkat Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota Panitia Antar Perangkat Daerah. Tahapan pengharmonisasian konsepsi Rancangan Peraturan Daerah meliputi:

1. Permohonan pengharmonisasian, diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan, berupa:
  - a. naskah akademik;
  - b. keputusan mengenai pembentukan Panitia Antar perangkat Daerah;
  - c. Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antar perangkat Daerah; dan
  - d. izin pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak masuk dalam daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah;

2. Pemeriksaan administratif, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap oleh Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
3. Analisis konsepsi, dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melihat kejelasan konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Analisis konsepsi Rancangan Peraturan Daerah terhadap substansi dilakukan dengan memperhatikan:<sup>103</sup>
  - a) keterkaitan dan keselarasan substansi dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lain;
  - b) asas hukum;
  - c) putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - d) putusan Mahkamah Agung mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang;
  - e) yurisprudensi;
  - f) alasan pembentukan;

---

<sup>103</sup> Bab II huruf b Lampiran Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH.-01.PP.05.01 TAHUN 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- g) dasar kewenangan pembentukan dan dasar pembentukan;
- h) arah dan jangkauan pengaturan;
- i) keterkaitan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Rencana Kerja Pemerintah;
- j) hubungan terhadap kelembagaan yang sudah ada;
- k) konsekuensi terhadap keuangan negara; dan/atau unsur lainnya.

Analisis konsepsi Rancangan Peraturan Daerah terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Analisis konsepsi Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan secara:

- a) komprehensif terhadap substansi dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; dan
- b) khusus terhadap ketentuan pasal demi pasal baik secara internal maupun eksternal.

4. Rapat Pengharmonisasian, dilakukan dalam rangka memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dengan melibatkan wakil dari:

- a) perangkat daerah yang mengajukan permohonan pengharmonisasian;
- b) perangkat daerah terkait;

- c) instansi vertikal lain terkait; dan
- d) peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi.

5. Paraf persetujuan

Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan naskah Rancangan Peraturan Daerah yang telah diharmonisasikan kepada Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah Rancangan Peraturan Daerah dari wakil Peserta rapat Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan

6. Surat selesai harmonisasi dari Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan atau Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang menyatakan sudah tidak ada masalah substansi, sudah sinkron dengan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta dapat ditindaklanjuti ke tahapan selanjutnya. Surat selesai harmonisasi tersebut disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai tembusan (laporan).

Hasil wawancara yang dilakukan kepada Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Sub. Bidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan beberapa Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kanwil

Kemenkumham Jawa Tengah terkait peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan kosepsi Rancangan Peraturan Daerah antara lain:<sup>104</sup>

1. Sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM RI dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota.
2. Sebagai Instansi vertikal, yang menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang Hukum dan HAM di daerah dan menjalankan kebijakan Kemenkumham khususnya terkait fasilitasi pembentukan produk hukum daerah. Peran strategis Kemenkumham, sebagai unsur pelaksana dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang hukum, meliputi:
  - a. Mengaktualisasikan fungsi hukum;
  - b. Menegakkan hukum;
  - c. Menciptakan budaya hukum;
  - d. Membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif;
  - e. Perlindungan hak asasi manusia;
3. Sebagai salah satu filter dalam proses penyusunan Peraturan Daerah sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat bermanfaat dan dapat

---

<sup>104</sup> Wawancara dengan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Sub. Bidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan beberapa Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, Semarang, 11-16 Juli 2021.

diimplementasikan di masyarakat setelah Peraturan Daerah tersebut ditetapkan guna tercapainya kepastian hukum, ketertiban hukum, dan penegakan serta perlindungan hukum yang berasaskan keadilan dan kemanfaatan.

4. Mengharmonisasikan Rancangan Peraturan Daerah agar sesuai atau selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal.
5. Melakukan penyelarasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang di harmonisasi terkait dengan teknis penyusunan, materi muatan maupun kewenangan penyusunan produk hukum.

Peraturan Daerah sebagai salah bagian dalam sebuah konsep negara hukum menempati posisi paling terakhir dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, yang pembentukannya merupakan hasil dari kewenangan yang dimiliki daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keberadaan Peraturan Daerah pada hakekatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem hukum nasional. Oleh karenanya pembentukan suatu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan lain di atasnya, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan sejalan dengan kebijakan nasional.

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, jumlah Pemerintah

Kabupaten/Kota di Indonesia pada tahun 2021 adalah 514, yang terdiri dari 416 Pemerintah Kabupaten dan 98 Pemerintah Kota. Jumlah tersebut belum termasuk 34 Pemerintah Provinsi. Sehubungan dengan banyaknya jumlah Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota yang masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda antara satu dan lainnya maka tidak jarang terjadi ketidakselarasan dan ketidakserasian antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain.

Kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang sebelumnya ada di tangan Pemerintah Daerah (Bagian Hukum Provinsi/Bagian Hukum Kabupaten/Kota) dianggap rentan terhadap politik hukum di daerah. Oleh karena itu diharapkan dengan adanya lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjadi pihak yang netral dan obyektif terhadap pembentukan Peraturan Daerah sehingga tercipta Peraturan Daerah yang harmonis, selaras, tidak tumpang tindih, dan sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 99A Undang-undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan bahwa pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, maka tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden No.44 Tahun 2015 tentang

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, kementerian yang membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, dan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

**B. Akibat Hukum Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam Proses Harmonisasi, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.**

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah juga memiliki tahapan pembentukan meliputi:

1. Tahap Perencanaan Peraturan Daerah;
2. Tahap Penyusunan Peraturan Daerah;
3. Tahap Pembahasan Peraturan Daerah;
4. Tahap Penetapan atau Pengesahan Peraturan Daerah; dan
5. Tahap Pengundangan Peraturan Daerah.

Sebagaimana telah dijabarkan dalam bab sebelumnya, proses pengharmonisan, pembedaan, dan pemantapan konsepsi masuk dalam tahap penyusunan Peraturan Daerah, sebelum proses persetujuan antara Kepala Daerah dengan DPRD dan

dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah hasil rapat Panitia Antar Perangkat Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota Panitia Antar Perangkat Daerah.

Pasal 58 ayat (2) Undang-undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan

*“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur **dilaksanakan** oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”*

Kata “dilaksanakan” dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-undang No.15 Tahun 2019 dapat memberikan arti kewenangan atas pelaksanaan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan keharusan untuk melaksanakan proses tersebut.

Sebagai tindak lanjut perubahan kewenangan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menerbitkan Surat Edaran Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 180/0017890 tanggal 30 Desember 2020 tentang Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah yang isinya, mulai tanggal 1 Januari 2021 setiap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati/Walikota sebelum diajukan fasilitasi atau evaluasi kepada Gubernur agar terlebih dahulu

dilakukan harmonisasi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jateng dan dibuktikan dengan Surat Selesai Harmonisasi dan dilampirkan dalam berkas permohonan fasilitasi atau evaluasi.

Terkait dengan Surat Edaran tersebut, berdasarkan uraian tahapan pembentukan Peraturan Daerah pada bab sebelumnya diuraikan bahwa *output* proses fasilitasi atau evaluasi yang dilakukan oleh Biro Hukum Provinsi adalah pemberian nomor register. Dalam hal Gubernur menyatakan hasil fasilitasi atau evaluasi Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian nomor register. Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima. Selanjutnya Bupati/Walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan nomor register perda.

Pasal 103 ayat (1) Permendagri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan nomor register belum dapat ditetapkan dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses

pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah bermakna **keharusan** sehingga proses tersebut harus dilalui oleh Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam pembentukan Peraturan Daerah karena jika proses tersebut tidak dilalui maka akan menyebabkan cacat formil dalam proses pembentukannya karena tidak sesuai dengan Undang-undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu dengan adanya Surat Edaran Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 180/0017890 tanggal 30 Desember 2020 tentang Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah yang mensyaratkan adanya Surat Selesai Harmonisasi dari Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses fasilitasi atau evaluasi oleh Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah semakin menegaskan keharusan dilakukannya proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah karena jika tidak maka Rancangan Peraturan Daerah tidak dapat diproses fasilitasi atau evaluasi oleh Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah sehingga tidak mendapatkan nomor register dan tidak dapat ditetapkan dan diundangkan dalam lembaran daerah.

Proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, analisis konsepsi dilakukan terhadap substansi dan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah antara lain dengan memperhatikan

keterkaitan dan keselarasan substansi dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan lain, asas-asas hukum. Sementara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif Hukum Islam, orang-orang yang duduk di lembaga legislatif (*al-sulṭah al-tasyri'iyah*) wewenang dan tugasnya hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syari'at Islam; Al-Qur'an dan Sunnah Nabi dan menjelas hukum-hukum yang terkandung didalamnya, karena otoritas menetapkan syariat merupakan wewenang Allah. Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif (*al-sulṭah al-tasyri'iyah*) harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua syariat Islam tersebut.

**C. Kendala Yang Dihadapi oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Solusinya.**

**1. Kendala Yang Dihadapi dalam Pelaksanaan Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.**

Hasil wawancara yang dilakukan penulis terkait kendala yang dihadapi dalam proses pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah antara lain:<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Wawancara, Loc.Cit.

**a) Kendala Eksternal.**

Egoisme sektoral merupakan salah satu kendala klasik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, keterlibatan perancang tidak pada awal perencanaan menyebabkan kurang komprehensifnya proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

Lemahnya koordinasi antara Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, dengan *stakeholder* di daerah menyebabkan seolah memperpanjang mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Terdapatnya dualisme kegiatan terkait pengawasan preventif terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Gubernur melalui evaluasi dan fasilitasi, dan kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM berpotensi memperpanjang birokrasi yang harus ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan tidak efisien.

Terkait dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat dualisme pedoman yang digunakan. Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah menggunakan pedoman Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.15 Tahun 2019 dan peraturan turunannya. Sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kotadalam teknis

penyusunan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

Belum adanya pengaturan tata cara pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dalam bentuk peraturan perundang-undangan karena selama ini pengaturannya diwujudkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM dan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM, yaitu Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-O1.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

**b) Kendala Internal.**

Pada tahapan pembentukan Peraturan Daerah, proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan pada tahap penyusunan sebelum tahap pembahasan antara Kepala Daerah dengan DPRD. Dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan Rancangan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah

tidak memiliki kewenangan mengikat terkait hasil harmonisasi sehingga dimungkinkan terjadi perbedaan antara draft Rancangan Peraturan Daerah hasil harmonisasi Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah dengan draft Rancangan Peraturan Daerah setelah pembahasan DPRD. Sehingga saat dilibatkan dalam proses fasilitasi atau evaluasi oleh Biro Hukum Provinsi, Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah harus kembali melakukan harmonisasi.

Masih kurangnya SDM Perancang Peraturan Perundang-undangan sehingga dalam pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah terkadang tidak maksimal karena tidak sebandingnya tenaga SDM dengan jumlah daerah Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Tengah sehingga berpotensi terjadi keterlambatan waktu pengharmonisasian. Selain itu masih belum meratanya kompetensi tiap Perancang Peraturan Perundang-undangan sehingga menyebabkan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah menjadi tidak maksimal dan tidak komprehensif. Kurangnya sarana dan prasarana dalam mendukung pelaksanaan tugas fasilitasi harmonisasi.

## **2. Solusi Untuk Mengatasi Kendala dalam Pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.**

### **a) Solusi Eksternal.**

Solusi yang diupayakan oleh Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah adalah dengan mengintensifkan komunikasi dan koordinasi antara Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah dengan *stakeholder* di daerah dengan menyederhanakan pengharmonisasian Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan fasilitasi/evaluasi Biro Hukum Provinsi dengan mengadakan rapat harmonisasi dan rapat fasilitasi secara stimultan sehingga menghasilkan *output* berupa surat selesai harmonisasi dari Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah dan surat rekomendasi fasilitasi/evaluasi dari Biro Hukum Provinsi.

Selain itu diperlukan pembaharuan pedoman teknis pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengaturan tata cara pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diterima oleh semua pihak baik *stakeholder* di daerah maupun Kanwil Kementerian Hukum dan HAM. Penerbitan buku saku tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai acuan dan pedoman dalam mengatasi secara umum permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.

**b) Solusi Internal.**

Upaya penyamaan persepsi terhadap proses pengharmonisasian antara Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dengan *stakeholder* di

daerah diperlukan agar pelaksanaan kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah menjadi lebih efektif dan efisien dan tujuan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dapat tercapai.

Dalam hal kurangnya SDM Perancang, diperlukan penambahan SDM Perancang Peraturan Perundang-undangan di kantor wilayah namun jika hal tersebut belum dimungkinkan maka diperlukan penataan persebaran jumlah perancang pada kanwil yang tidak *overload* prosentase pekerjaannya kepada kanwil yang *overload* prosentase pekerjaannya. Peningkatan kompetensi Perancang dilakukan melalui peningkatan literasi dalam bentuk forum diskusi, diklat kompetensi, diklat penguatan, penguatan *public speaking*.

Solusi terhadap kurangnya sarana dan prasarana dalam pelaksanaan kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah adalah dengan menginventarisir kebutuhan sarana dan prasarana, melakukan penganggaran, dan melakukan pengadaan berdasarkan *urgensi* kebutuhan penggunaan sarana dan prasarana.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Simpulan.

1. Peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah adalah:

- Sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM RI dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota.
- Menyelaraskan Rancangan Peraturan Daerah agar sesuai atau selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal, Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Melakukan penyelarasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang di harmonisasi terkait dengan teknis penyusunan, materi muatan, asas-asas, maupun kewenangan penyusunan produk hukum.
- Sebagai salah satu filter dalam proses penyusunan Peraturan Daerah sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat bermanfaat dan dapat diimplementasikan di masyarakat setelah Peraturan Daerah tersebut ditetapkan dan diundangkan guna

tercapainya kepastian hukum, ketertiban hukum, dan penegakan serta perlindungan hukum yang berasaskan keadilan dan kemanfaatan.

- Memastikan agar pembentukan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peran Kanwil Kemenkumhan Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah **bersifat sementara** sampai terbentuknya Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan sebagaimana amanat dalam Pasal 99A Undang-undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Akibat Hukum atas Peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah adalah bahwa berdasarkan Pasal 58 ayat (2) Undang-undang No. 15 Tahun 2019, proses pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah bermakna **keharusan** sehingga proses tersebut harus dilalui oleh Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam pembentukan Peraturan Daerah karena jika proses tersebut tidak dilalui maka akan menyebabkan **cacat formil**

dalam proses pembentukannya karena tidak sesuai dengan Undang-undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu dengan adanya Surat Edaran Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 180/0017890 tanggal 30 Desember 2020 tentang Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah yang mensyaratkan adanya Surat Selesai Harmonisasi dari Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses fasilitasi atau evaluasi oleh Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah semakin menegaskan keharusan dilakukannya proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah karena jika tidak maka Rancangan Peraturan Daerah tidak dapat diproses fasilitasi atau evaluasi oleh Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah sehingga **tidak mendapatkan nomor register maka tidak dapat ditetapkan dan diundangkan dalam lembaran daerah.**

3. Kendala yang dihadapi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dibedakan menjadi kendala yang bersifat eksternal dan kendala yang bersifat internal. Kendala yang bersifat eksternal yaitu egoisme sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, lemahnya koordinasi antara Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dengan *stakeholder* di daerah

menyebabkan seolah memperpanjang mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, terdapat dualisme pedoman pembentukan Peraturan Daerah, belum adanya pengaturan tata cara pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kendala yang bersifat internal yaitu dalam proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan Rancangan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah tidak memiliki kewenangan mengikat terkait hasil harmonisasi sehingga dimungkinkan terjadi perbedaan antara draft Rancangan Peraturan Daerah hasil harmonisasi Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah dengan draft Rancangan Peraturan Daerah setelah pembahasan DPRD, masih kurangnya SDM Perancang Peraturan Perundang-undangan dan belum meratanya kompetensi tiap Perancang Peraturan Perundang-undangan sehingga menyebabkan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan Rancangan Peraturan Daerah menjadi tidak maksimal dan tidak komprehensif. kurangnya sarana dan prasarana dalam mendukung pelaksanaan tugas fasilitasi harmonisasi.

Solusi atas kendala tersebut dibedakan menjadi solusi yang bersifat eksternal dan solusi yang bersifat internal. Solusi yang bersifat eksternal yaitu mengintensifkan komunikasi dan koordinasi antara Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah dengan *stakeholder* di daerah dengan

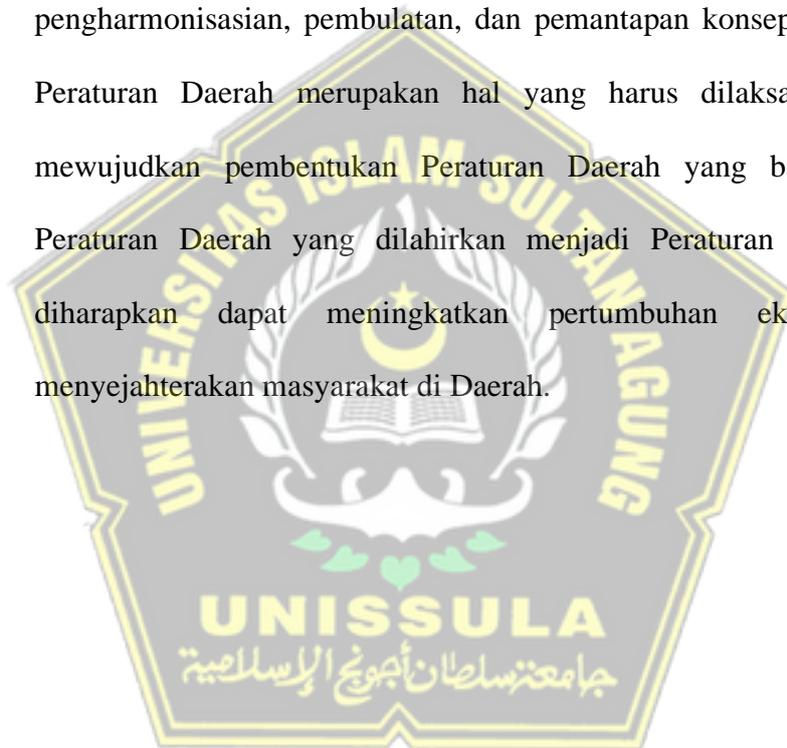
menyederhanakan proses pengharmonisasian Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan proses fasilitasi/evaluasi Biro Hukum Provinsi, pembaharuan pedoman teknis pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengaturan tata cara pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diterima oleh semua pihak baik *stakeholder* di daerah maupun Kanwil Kementerian Hukum dan HAM, penerbitan buku saku tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai acuan dan pedoman dalam mengatasi secara umum permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Solusi yang bersifat Internal, yaitu upaya penyamaan persepsi terhadap proses pengharmonisasian antara Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dengan *stakeholder* di daerah agar pelaksanaan kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah menjadi lebih efektif dan efisien dan tujuan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dapat tercapai, penambahan SDM Perancang Peraturan Perundang-undangan di kantor wilayah atau penataan persebaran jumlah perancang pada kantor wilayah serta peningkatan kompetensi Perancang Solusi terhadap kurangnya sarana dan prasarana dalam pelaksanaan kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan perda, pengadaan berdasarkan *urgensi* kebutuhan penggunaan sarana dan prasarana.

## B. Saran.

1. Peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam melaksanakan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah selain sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM RI dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota, menyelaraskan Rancangan Peraturan Daerah agar sesuai atau selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal, Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melakukan penyelarasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang di harmonisasi terkait dengan teknis penyusunan, materi muatan, asas-asas, maupun kewenangan penyusunan produk hukum, sebagai salah satu filter pembentukan Peraturan Daerah, memastikan agar pembentukan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan **juga diharapkan dapat memberikan kontribusi positif peningkatan kualitas Peraturan Daerah yang dibentuk.**
2. Diperlukan sarana komunikasi dan koordinasi secara cepat kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai instansi pembina perancang dalam pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Peraturan Daerah dengan tujuan agar

permasalahan yang ditemui dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah khususnya pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dapat segera memperoleh solusi dan penanganan yang tepat khususnya permasalahan atau kendala teknis.

3. Peningkatan sinergitas antara Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dengan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah merupakan hal yang harus dilaksanakan dalam mewujudkan pembentukan Peraturan Daerah yang baik, sehingga Peraturan Daerah yang dilahirkan menjadi Peraturan Daerah yang diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta menjahterakan masyarakat di Daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Arikunto. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonom*, Setara Press, Malang.
- J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta.
- Lukman Santoso, 2016, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*, IAIN Press, Ponorogo.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gema Media, Yogyakarta.
- Moh. Kusnardi, 1987, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta,
- Muhammad Iqbal, 2001, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2014, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Kencana Press, Jakarta.

Raco JR, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), 2006, *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ronny Hanitijio Soemitro, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia, Jakarta.

Roy Marthen Moonti, 2017, *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama Keretakupa, Makassar, 2017.

Soehino, 2008, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta. Cet- 8 Oktober 2008.

Soerjono Soekanto, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, UI Press.

\_\_\_\_\_ dan Purnadi Purbacaraka, 1979, *Perihal Penelitian Hukum*, Alumni, Bandung.

Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung.

Tahir Azhary, 2007, *Negara Hukum*, Cet Kedua, Kencana Press, Jakarta.

The New Oxford Illustrated Dictionary, Oxford University Press.

**Jurnal/Internet:**

Abd.Salam, “Kedudukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Dalam Institusi Hukum Islam (Kajian Methodologis Hukum Islam)”, [www.badlag.net/artikel/2007](http://www.badlag.net/artikel/2007), diakses 16 Juli 2021.

Bivitri Susanti, *Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Jentera, Volume 1 No. 2, 2017.

Busroh, Firman Freaddy, *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Jurnal Arena Hukum. Volume 10 No.2, Agustus 2017.

Fery Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Vol. XXI, No. 3, 2016.

- I Wayan Parsa, *Hubungan Pusat dan Daerah (Suatu Pendekatan Teoritis)*, FH Universitas Udayana, Denpasar, 2015.
- Indah Sari, *Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, FH Universitas Suryadarma, Volume 5 No.2, Maret 2015.
- Kamus Hukum Online, <https://kamushukum.web.id/arti-kata/yuridis/> diakses tanggal 17 April 2021.
- KBBI online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/analisis> diakses tanggal 18 April 2021.
- \_\_\_\_\_, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/PERAN>, diakses tanggal 18 April 2021.
- \_\_\_\_\_, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/RANCANGAN>, diakses tanggal 19 April 2021.
- Khairul Fahmi, *Sentralisasi Pembentukan Perda*, Harian Kompas 21 Oktober 2019, versi elektronik tersedia pada: <https://kompas.id/baca/opini/2019/10/21/sentralisasi-pembentukan-perda/>, diakses tanggal 18 April 2021.
- Kompas.com, *Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi soal Pusat Legislasi Nasional*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, diakses 26 Juli 2021.
- Meila Nurhidayati, <https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya-di-indonesia/>, diakses tanggal 17 April 2021.
- Muhammad Sapta Murti, dalam [http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=422:harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya&catid=100&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=422:harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya&catid=100&Itemid=180), diakses tanggal 19 April 2021.
- Muhtarom, *Review Artikel: Kedudukan Peraturan Perundang-undangan Negara dalam Institusi Hukum Islam Karya Drs. H. Abd. Salam*, Suhuf, Vo.27, No. 1, Mei, 2015.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, Jakarta, Oktober 2019.

Rika Marlina, *Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, FH Universitas Sultan Agung, Vol.1 No. 1 Maret 2018.

Saiful Bahri, *Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*. <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>., diakses 27 Juli 2021.

William Robinson, “*How the European Commission drafts legislation in 20 languages*”. Clarity (Journal of the international association promoting plain legal language), No.53, May 2005.

#### Lain-Lain:

A.Hamid S. Attamimi, *Ilmu Pengetahuan Perundang undangan (Gesetzgebungswissenschaft) Dan Pengembangan Pengajarannya Di Fakultas Hukum*, Makalah dalam Diskusi Mengenai Kemungkinan Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum pada Penemuan Dekan-dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia Di Bawah Konsorsium Ilmu Hukum, Jakarta, 20-21 Oktober 1989.

\_\_\_\_\_, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Ahmad Sukarja, *Fikih Siyasa*, Ensiklopedi Tematis Dunia Islam , Ikhtiar Baru Van hoeve, Vol.3, Jakarta, 2003.

DIPA Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah Nomor SP DIPA 013.08.2.408747/2021 tanggal 23 November 2020 Program Pembentukan Regulasi Tahun Anggaran 2021.

Iwanuddin Iskandar, “*Teknis Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah*”, paparan pada Rapat Koordinasi yang diselenggarakan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM, Semarang, 3 Februari 2021.

Laporan Kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah tahun 2018, 2019 , dan 2020.

Prosiding, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) KE – 4, *Penataan Regulasi Di Indonesia*, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017.

Rekapitulasi Permohonan Fasilitasi Pengharmonisasian Raperda pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Periode Januari-Juni 2021.

Rika Marlina, Tesis: *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas (Studi terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah)*. (Semarang: FH. Unissula, 2018).

Tim Penyusun Naskah Akademik, 2017, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.

Wawancara dengan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Sub. Bidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan beberapa Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, Semarang, 11-16 Juli 2021.

#### **Peraturan-Peraturan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas 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 Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 25 Tahun 2015 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

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

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil Kementerian Hukum dan HAM.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No.M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembedaan dan Pemantapan Konsep Rancangan Peraturan Daerah.

Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH.-01.PP.05.01 Tahun 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Surat Edaran Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah No.180/0017890 tanggal 30 Desember 2020 tentang Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah.

