

**PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA
PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL**

TESIS



OLEH

RINI ANDRIANI

NIM : 20301900179

Konsentrasi : HTN/HAN

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

**PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA
PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL**

TESIS

Diajukan untuk persyaratan guna mendapatkan gelar
Magister Ilmu Hukum



OLEH

RINI ANDRIANI

NIM : 20301900179

Konsentrasi : HTN/HAN

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

**PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA
PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL**

TESIS

Oleh :

RINI ANDRIANI

NIM : 20301900179

Konsentrasi : HTN/HAN

Disetujui oleh
Pembimbing I, Tanggal



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

Pembimbing II



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



Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum



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

**PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA
PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL**

TESIS

Oleh :

RINI ANDRIANI

NIM : 20301900179

Konsentrasi : HTN/HAN

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **2 Desember 2021**
Dan dinyatakan **LULUS**.

Tim Penguji
Ketua Penguji,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE.Akt., M.Hum.
NIDN: 06-0503-6205

Anggota I

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

Anggota II

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

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

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

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : RINI ANDRIANI, SH.

NIM : 20301900179

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul : PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL

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 Desember 2021

Yang menyatakan,



RINI ANDRIANI, SH



PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : RINI ANDRIANI, SH

NIM : 20301900179

Program Studi : MAGISTER HUKUM

Fakultas : HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~
dengan judul :

PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH
DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH
PADA PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 15 Desember 2021

Yang menyatakan,



RINI ANDRIANI, SH

*Coret yang tidak perlu

ABSTRAK

Penelitian dengan judul “Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Tegal”, dilatarbelakangi oleh tingginya pembentukan produk hukum daerah Tegal pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal. Berdasarkan hal tersebut Penulis menarik dua rumasalah dalam penelitian ini antara lain : (1). Bagaimana peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal ? (2). Apakah faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal ?

Teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain teori desentralisasi, teori penjenjangan norma hukum dan teori pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik. Metode penelitian menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum. Hasil penelitian yang Penulis peroleh antara lain: (1). Peran Bagian Hukum Sekretriat Daerah Kabupaten Tegal melalui pembentukan produk hukum daerah dengan rata- rata capaian kinerja sangat baik dengan nilai 107% dalam Laporan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (LKjIp) Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019. (2). Faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretriat Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah antara lain: (a). Kurangnya sumber daya manusia pada Bagian Hukum Sekretriat Daerah Kabupaten Tegal sehingga memberikan beban kerja yang tinggi yang dikhawatirkan berdampak pada turunnya kinerja yang akan datang. (b). Belum adanya pelatihan – pelatihan terstruktur, berkesinambungan dan masif bagi Staf Subbag Perundang-Undangan, Pejabat Fungsional Perancang Perundang-undangan maupun Organisasi Perangkat Daerah Pemrakarsa produk hukum daerah dalam rangka meningkatkan kemampuan pemahaman terhadap asas-asas pembentukan hukum agar mampu menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas. (c). kurangnya minat pada jabatan fungsional perancang perundang-undangan dikarenakan susahya mendapatkan angka kredit poin untuk kenaikan jabatan.

Kata Kunci : Peran, Bagian Hukum Sekretriat Daerah, Produk Hukum Daerah

ABSTRACT

The research with the title "Role of the Legal Section of the Regional Secretariat in the Establishment of Regional Law Products in the Tegal Regency Government Environment", was motivated by the high formation of Tegal regional law products in the Legal Section of the Tegal Regency Regional Secretariat. Based on this, the author drew two feelings in this study, among others: (1). What is the role of the Legal Section of the Tegal District Secretariat in the establishment of regional law products in the Tegal Regency Government? (2) What are the factors that hinder the Legal Section of the Tegal Regency Regional Secretariat in carrying out its duties and functions in the establishment of regional law products in the Tegal Regency Government?

Legal theories used in this study include decentralization theory, theory of saturation of legal norms and theory of the formation of good laws and regulations. Research methods use normative juridical research, i.e. research used to examine legal rules and principles. The results of the research obtained include: (1) The Role of the Legal Section of the Regional Secretary of Tegal Regency through the establishment of regional law products with an average achievement of excellent performance with a value of 107% in the Performance Report of the Regional Government Agency (LKjIp) of the Tegal Regency Regional Secretariat in 2019. (2) Factors that hinder the Legal Section of the Tegal Regency Secretary in the establishment of regional law products include: (a) Lack of human resources in the Legal Section of the Regional Secretary of Tegal Regency so as to provide a high workload that is feared to have an impact on the upcoming decline in performance. (b) There has been no training – structured, continuous and massive training for Legal Subbag Staff, Functional Officers of Law Designers and Regional Device Organizations That Initiate regional legal products in order to improve the ability to understand the principles of legal formation in order to be able to produce quality regional legal products. (c) lack of interest in the functional position of the legal designer due to difficulty obtaining credit point numbers for promotions.

Keywords : Role, Legal Section of The Regional Secretary, Regional Legal Products.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan ridho-Nya, sehingga Penulis tesis ini sebagai salah satu syarat untuk dapat memperoleh gelar magister di Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang dapat terselesaikan dengan baik dengan judul **“PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL”**

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari kesempurnaan, mengingat keterbatasan pengetahuan penulis, selain itu dalam menyelesaikan penulisan hukum ini penulis banyak menghadapi berbagai halangan dan rintangan. Halangan dan rintangan dalam penulisan hukum ini tidak dapat dilalui Penulis dengan baik tanpa bantuan, bimbingan, petunjuk, doa, serta arahan dari berbagai pihak, oleh karena itu, dengan kerendahan hati dan rasa hormat penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Drs. Bedjo Santoso, M.T.,Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, S.E, Akt, M.Hum, Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Dr. Hj. Widayati, S.H,M.H, selaku Wakil Dekan I dan Bapak Arpangi, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

4. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum selaku Kepala Program Studi Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus Dosen Pembimbing yang dengan penuh kesabaran telah bersedia waktu, tenaga, dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membagikan banyak ilmunya, sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang akan penulis gunakan di masa depan.
6. Seluruh Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
7. Orang tua, suami dan anak-anak serta keluarga besar yang telah memberikan dorongan moral maupun materi, membimbing dan menyertai penulis dengan do'a restunya.
8. Semua pihak yang tidak bisa penulis satu persatu yang telah membantu berupa bantuan spiritual dan material sehingga tesis ini bisa terselesaikan.

Semarang,.....

RINI ANDRIANI
NIM : 20301900179

DAFTAR ISI

HALAMAN COVER	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Kerangka Konseptual	11
1. Pengertian Peran	12
2. Bagian Hukum Sekretariat Daerah	13
3. Pembentukan Produk Hukum Daerah	14

4.	Pemerintah Kabupaten Tegal	16
F.	Kerangka Teori	18
1.	Teori Desentralisasi	18
2.	Teori Penjenjangan Norma Hukum	20
3.	Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik	22
G.	Metode Penelitian.....	24
1.	Metode Pendekatan	27
2.	Spesifikasi Penelitian	29
3.	Jenis dan Sumber Data	30
4.	Metode Pengumpulan Data	35
5.	Metode Analisis Data	36
6.	Sistematika Penulisan	37

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A.	Tinjauan Umum tentang Negara Hukum	40
B.	Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah	43
1.	Pengertian Pemerintah Daerah	43
2.	Asas Pemerintah Daerah	45
3.	Tujuan Pemerintah Daerah	47
4.	Tugas Pemerintah Daerah	48
5.	Organisasi Perangkat Dearah	50
6.	Kewenangan Pemerintah Daerah	51

C.	Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah	
1.	Pengertian Otonomi Daerah	54
2.	Tujuan Otonomi Daerah	55
3.	Manfaat Otonomi Daerah	56
D.	Tinjauan Umum tentang Pembentukan Peraturan	
	Perundang-undangan	59
1.	Peraturan Perundang-undangan	59
2.	Kebijakan Pemerintah	61
E.	Tinjauan Umum tentang Pembentukan Produk	
	Hukum Daerah	64
F.	Tinjauan Umum tentang Prinsip Hukum Islam	67
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		
A.	Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal	74
1.	Kedudukan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten	
	Tegal	74
2.	Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal...	74
3.	Tugas Pokok, Fungsi dan Kewenangan Sekretariat Daerah	
	Kabupaten Tegal	77
B.	Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam	
	Pembentukan Produk Hukum Daerah di Lingkungan Pemerintah	
	Kabupaten Tegal	80

C. Faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam Menjalankan Tugas dan Fungsinya dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah	100
---	-----

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	105
B. Saran	107

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku	110
B. Peraturan Perundang Undangan.....	116
C. Lain-lain.....	118
D. Internet	119



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (2), Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Indonesia merupakan Negara Hukum”. Hukum berfungsi sebagai suatu alat yang digunakan untuk mencegah adanya kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa Negara yang menimbulkan dampak yang merugikan masyarakat. Sejak era reformasi, pembaruan hukum telah diawali dengan munculnya berbagai peraturan perundang-undangan yang responsif dan sesuai dengan tuntutan masyarakat melalui pembentukan peraturan perundang-undangan atau sering disebut dengan *legal drafting*.

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 yang berdasarkan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “*legal drafting*” adalah pengonsepan hukum atau perancangan hukum yang berarti “cara penyusunan rancangan peraturan - sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan - perundang-undangan.”¹

¹ Supar Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT.Perca, Jakarta, h. 13.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, serta dilaksanakan melalui cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan maka dari itu Pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011² yang diharapkan akan menjadi sebuah pedoman untuk terpenuhinya produk hukum yang berkualitas dan memberikan dampak yang positif bagi masyarakat. Dengan adanya peraturan tersebut maka terdapat landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus telah memberikan aturan lengkap dan terpadu mengenai asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan termasuk juga pembuatan naskah akademik sebagai kerangka acuan pembentukan peraturan perundang-undangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat.

Pasal 18 Ayat (2), Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³, menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian disebutkan dalam ayat (5) bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan -

² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangn.

³ Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang oleh undang – undang sebagai urusan pemerintah pusat. Selanjutnya pada ayat (6), Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁴ memberikan mandat kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah maupun Peraturan Peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), dengan harapan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk menunjang hal tersebut maka dibutuhkan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari unsur pembantu Bupati/Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang–Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pasal 5 ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2018⁵ menyatakan bahwa Perangkat Daerah pada Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan dan Kecamatan. Pemerintah Kabupaten Tegal telah mengesahkan Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021⁶, dimana dalam peraturan tersebut Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal berkedudukan sebagai unsur penunjang pemerintah daerah dalam bidang penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati Tegal. Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, terdiri dari:⁷

1. Sekretaris Daerah.
2. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.
3. Asisten Administrasi Perekonomian dan Pembangunan.
4. Asisten Administrasi Umum.
5. Kelompok Jabatan Fungsional.

Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari 3 (tiga) bagian, terdiri dari:⁸

1. Bagian Pemerintahan

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

⁶ Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal Serta Staf Ahli Bupati Tegal.

⁷ Review Renstra Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal 2019-2024, h. 10.

⁸ Review Renstra Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal 2019-2024, h. 10.

- a. Sub Bagian Pemerintahan Umum ;
 - b. Sub Bagian Otonomi dan Kerjasama Daerah; dan
 - c. Sub Bagian Bina Administrasi Kewilayahan.
2. Bagian Hukum
- a. Sub Bagian Perundang-undangan ;
 - b. Sub Bagian Bantuan Hukum; dan
 - c. Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum.
3. Bagian Kesejahteraan Rakyat.
- a. Sub Bagian Kesejahteraan Sosial;
 - b. Sub Bagian Pembinaan mental dan Pendidikan; dan
 - c. Sub Bagian Kesehatan, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.

Dalam penulisan hukum ini, Penulis akan meneliti lebih lanjut mengenai peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah, dimana lebih khusus lagi terhadap Subbagian Perundang-Undangan yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Bagian Hukum dalam melakukan penyiapan data sebagai bahan koordinasi perumusan rancangan peraturan perundang-undangan, meneliti dan menelaah serta mengevaluasi pelaksanaannya.

Disisi lain dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga memerlukan kehadiran seorang perancang peraturan perundang-undangan atau *legal drafter* agar memperoleh produk hukum yang baik. Hal ini juga -

dijelaskan pada Pasal 98 ayat (1), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁹, menyatakan bahwa setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Perancang memiliki kekuatan yang penting dalam berlakunya suatu produk hukum. Sebagai suatu produk hukum, peraturan perundang-undangan pada dasarnya bersifat universal dan mengikat untuk umum, Hal tersebut memiliki konsekuensi logis bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan landasan-landasan tertentu untuk mempertahankan eksistensinya.¹⁰

Pasal 1 Angka 17, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018¹¹ menyatakan bahwa produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan adapula yang berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Kabupaten Tegal memiliki produktifitas pembentukan produk hukum daerah -

⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

¹⁰ Zein, Yahya Ahmad et al., 2016, *Legislative Drafting*, Thafa Media, Yogyakarta, h. 17.

¹¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

yang relatif tinggi, berdasarkan hasil wawancara dengan Dewi Sukmaningsih¹² diperoleh data Produk Hukum Daerah, sebagai berikut:

Tabel 1
Jumlah Produk Hukum Daerah

A. Peraturan Daerah		
No	Tahun	Jumlah
1	2018	7
2	2019	8
3	2020	17
B. Peraturan Bupati		
No	Tahun	Jumlah
1	2018	63
2	2019	67
3	2020	69
C. Keputusan Bupati		
No	Tahun	Jumlah
1	2018	1135
2	2019	1483
3	2020	1080

Sejak Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015¹³ disahkan berdasarkan hasil wawancara dengan Tika Widyana Pratiwi¹⁴ pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal baru pada tahun 2019 dan 2021 terdapat pengangkatan Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan yang hanya berjumlah 2 (dua) orang untuk membantu pembentukan produk hukum daerah, namun –

¹² Wawancara dengan Kepala Subbagian Dokumentasi dan Informasi Hukum, pada tanggal 1 November 2021.

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya.

¹⁴ Wawancara dengan Pejabat Fungsional Perancang-Perundang-Undang Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, 2 November 2021.

disisi lain ternyata jabatan fungsional tersebut tidak sepenuhnya terpisah dari tugas – tugas struktural dikarenakan Pejabat Fungsional Perancang Perundang-Undangan tersebut saat ini masih menjadi Staf Subbag Perundang-undangan.pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

Perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, menuntut proses pembentukan produk hukum daerah harus mempunyai landasan ilmiah yang cukup kuat sebagai alas dasar mengapa suatu permasalahan masyarakat di daerah harus diselesaikan dengan pembentukan peraturan daerah, baik penyempurnaan, revisi, maupun dilakukan penggantian.

Produk hukum daerah juga tidak dapat hanya didasarkan pada asumsi-asumsi semata, akan tetapi harus didasarkan data dan informasi yang akurat dan berifat kekinian. Pembentukan produk hukum daerah yang tidak dilandasi oleh data dan informasi yang akurat hanya akan menghilangkan kedayagunaanya di dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang tesebut diatas, maka Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian terhadap bagaimana peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya dalam penyusunan produk hukum daerah.

Oleh karena itu Penulis membahas permasalahan ini untuk dijadikan penulisan hukum dengan judul **“Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Tegal”**.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya, antara harapan dengan capaian atau singkatnya antara *das sollen* dan *das sein*. Oleh karena itu, untuk mendapatkan jawaban permasalahan sangat diperlukan adanya pembatasan yang jelas dan spesifik dari apa yang akan dituju. Adapun rumusan masalah dalam penulisan hukum ini antara lain:

1. Bagaimana peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal ?
2. Apakah faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian tentunya tidak akan terlepas dari tujuan yang hendak dicapai. Perumusan tujuan penulisan selalu berkaitan erat dalam menjawab permasalahan yang menjadi fokus penulisan, sehingga penulisan hukum yang akan dilaksanakan tetap terarah. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.
2. Untuk menjelaskan dan mengkaji kendala-kendala apa saja yang dapat menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pembentukan produk hukum daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan serta dapat menjadi basis data (*data base*) bagi peneliti selanjutnya khususnya Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Negara mengenai peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

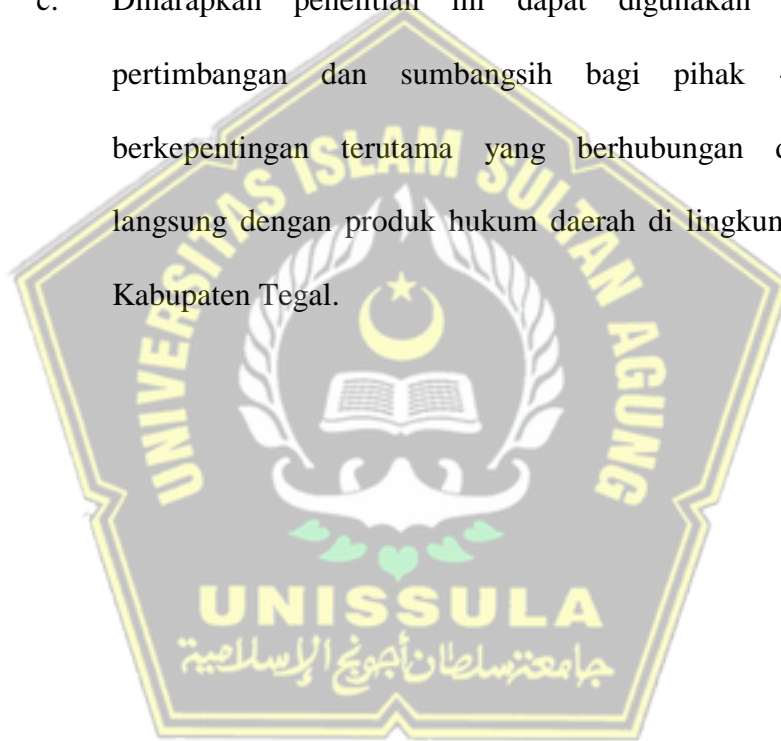
2. Manfaat Praktis

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu:

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Tegal diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih mengenai pelaksanaan peran pembentukan produk hukum daerah oleh Bagian Hukum -

Sekretariat Daerah Kabupaten Tegaldi lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.

- b. Bagi Masyarakat diharapkan melalui penelitian ini, memberikan informasi mengenai bagaimana penyusunan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.
- c. Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan sumbangsih bagi pihak - pihak yang berkepentingan terutama yang berhubungan dan terdampak langsung dengan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.



E. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual digunakan untuk menjelaskan konsep-konsep yang terkait judul tesis yang diangkat. Yakni berupa definisi-definisi dari kata-kata judul tesis, maupun rangkaian kata-kata untuk dijelaskan maksudnya oleh penulis, sehingga makna dan maksud judul itu dapat dipahami dan diketahui secara jelas.¹⁵

1. Pengertian Peran

Di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, peran adalah sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama.¹⁶ Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu. Bila yang diartikan dengan peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang dalam suatu status tertentu, maka perilaku peran adalah perilaku yang sesungguhnya dari orang yang melakukan peran tersebut, hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu.

Peranan (*role*) merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka hal itu berarti dia menjalankan suatu peran. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang -

¹⁵ Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2020, *Pedoman Penulisan Tesis Program Pascasarjan Magister (S2) Ilmu Hukum Fakultas Universitas Islam Sultan Agung (Unissula)*, Semarang, h. 9.

¹⁶ W.J.S. Poerwadarminto, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, h. 735.

lain dan sebaliknya. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan masyarakat kepadanya.¹⁷

Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Kedudukan dalam hal ini diharapkan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang - mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu, sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.¹⁸

Dengan menduduki jabatan tertentu, seseorang dapat memainkan fungsinya karena posisi yang didudukinya tersebut. Artinya bahwa lebih memperlihatkan konotasi aktif dinamis dari fenomena peran. Seseorang dikatakan menjalankan peran manakala ia menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari status yang -

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2013, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 212-213

¹⁸ R. Sutyono Bakir, 2009, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karisma Publishing Group, Tangerang, h.348.

disandangnya. Setiap status sosial terkait dengan satu atau lebih status sosial.¹⁹

2. Bagian Hukum Sekretariat Daerah

Berdasarkan Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021²⁰, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal mempunyai tugas pokok membantu Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat dalam melaksanakan mengoordinasikan - perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan. Bagian Hukum, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :

- a) Sub Bagian Perundang-undangan ;
- b) Sub Bagian Bantuan Hukum; dan
- c) Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum.

¹⁹ Bimo Walgito, 2003, *Psikologi Sosial, Edisi Revisi*, Andi Offset, Yogyakarta, h. 7.

²⁰ Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal Serta Staf Ahli Bupati Tegal

3. Pembentukan Produk Hukum Daerah

Burkhardt Krems²¹, menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regeling*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner. T. Koopman menyatakan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya, karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*),²² tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Pasal 1 angka 1, UU No. 12 Tahun 2011²³ menentukan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

²¹ A.Hamid.S.Attamimi, 1990 *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, h. 317.

²² Mahendra Putra Kurnia, 2007, *Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Jogjakarta, h.5.

²³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.

Kemudian yang dimaksud dengan pembentukan produk hukum daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Pasal 1 angka 2, UU No. 12 Tahun 2011²⁴ menentukan bahwa yang dimaksud dengan 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. Dari definisi tersebut maka suatu peraturan baru dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika:

- a. merupakan keputusan tertulis
- b. memuat norma hukum;
- c. mengikat umum;
- d. dibentuk oleh pejabat yang berwenang; dan
- e. dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan

Sedangkan yang dimaksud dengan produk hukum daerah adalah produk hukum yang berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah (Perda) atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), Peraturan Dewan Perwakilan -

²⁴ Ibid

Rakyat Daerah (Peraturan DPRD) dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

4. Pemerintah Kabupaten Tegal

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluasluasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.²⁵ Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dibentuk berdasarkan Undang -Undang Nomor 13 Tahun 1950²⁶. Luas wilayah di Kabupaten Tegal mencapai 87,879 Ha atau 878,79Km2 Dari luasan wilayah tersebut, sebagian besar merupakan lahan kering (48,09 Ha) dan sebagian lainnya berupa lahan sawah (39,789 Ha). Adapun batas wilayah Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut:²⁷

²⁵ Ani Sri Rahayu, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, h. 5.

²⁶ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah

²⁷https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_c03d6716ab_BAB%20IIBAB%202.1%20Profil%20Kab.%20Tegal.pdf, diakses pada tanggal 15 November 2021

- a. Sebelah Utara : Laut Jawa dan Kota Tegal
- b. Sebelah Selatan: Kabupaten Brebes dan Kabupaten Banyumas
- c. Sebelah Barat : Kabupaten Brebes dan Kota Tegal
- d. Sebelah Timu : Kabupaten Pemalang

Kabupaten Tegal secara administratif terdiri dari 18 Kecamatan yang terdiri dari 281 desa dan 6 kelurahan, dengan luas wilayah tertinggi berada di Kecamatan Bumi Jawa dengan luasan 88.55 Ha dan luas wilayah terendah berada di Kecamatan Slawi dengan luasan 13.36 Ha²⁸

F. Kerangka Teori

Kerangka teoritis adalah konsep - konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka dan acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi - dimensi. Setiap penelitian selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, dalam hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi.

1. Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi “...a superior government one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or -

²⁸ *Ibid*

*function to „lower“ government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of autonomy”.*²⁹

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyalurkan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).³⁰

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah / pemda atau yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemda / pemda yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).³¹

²⁹ Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 29.

³⁰ *Ibid.*, h.35.

³¹ *Ibid.*, h.36.

2. Teori Penjenjangan Norma Hukum

Teori tata urutan norma hukum adalah teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana menurutnya bahwa suatu norma hukum itu valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum - yang lain, dan norma hukum yang lain itu menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama, dan menurutnya suatu tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara bukanlah sistem norma yang satu dan lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan suatu -tatanan urutan norma-norma dari tingkat-tingkatan yang berbeda Pembentukan norma yang satu- yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.³²

Dengan demikian maka menurut Hans Kelsen dalam teorinya yang disebut dengan “*Stufenbau des Recht*” atau hierarchi hukum, bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarchi atau tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah -

³² Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Multtagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, Bandung, h.179.

berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku -bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar (*Grundnorm*).³³

Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya”. atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.³⁴

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat -

³³ Maria Farida Indrati Soprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, h.25.

³⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, h.48.

dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.³⁵

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik

Peraturan perundang-undangan yang baik atau biasa disebut dengan “*good legislation*” tentunya diperlukan dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun daerah, dikarenakan berimplikasi langsung dalam rangka menunjang pemerintahan dan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Peraturan perundang-undangan yang baik memerlukan pengetahuan tentang perundang-undangan yang baik, dimana substansi dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut dapat mudah dipahami oleh masyarakat dengan latar belakang yang beragam. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk perda, dalam kaitannya dengan keberlakuan norma menurut I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na’a, maka harus memenuhi tiga landasan yakni: landasan berlaku secara Filosofis, landasan berlaku secara sosiologis dan landasan berlaku secara yuridis.³⁶

³⁵ Aziz Syamsuddi, 2011, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 14-15.

³⁶ Made Pantja Astawa dan Suprin Na’a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, h. 78.

Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundangundangan harus lugas dalam arti kalimatnya harus tegas, - jelas, dan pengertiannya mudah ditangkap oleh semua orang, tidak berbelit belit, serta kalimat yang dirumuskan tidak menimbulkan multitafsir bagi yang membaca. Demikian pula dalam perumusannya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya.³⁷

UU No. 12 Tahun 2011 menentukan adanya asas pembentukan (Pasal 5) dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan (Pasal 6). Selain itu, ada tiga landasan dalam pembentukan segala peraturan, - yaitu: landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan politis.³⁸ Menurut Leon Fuller ada 8 kriteria hukum yang baik yaitu:³⁹

- a. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa Negara.
- b. Hukum harus dipublikasikan.
- c. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut.

³⁷ Supar Madeong dan Zudan Arif Fakhrulloh, *op.cit*, h. 50.

³⁸Solly Lubis, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, h. 6-9.

³⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Emperis*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.34.

- d. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar.
- e. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi.
- f. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah.
- g. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

G. Metode Penelitian

Manusia berdasarkan fitrahnya merupakan “*man is curios animal*”, yaitu makhluk yang selalu ingin tahu. Rasa ingin tahu ini merupakan konsekuensi logis dari keistimewaan manusia yang diberi akal untuk berpikir. Akal untuk berpikir dan sifat ingin tahu “*curiosity*” dari manusia itu sendiri merupakan satu keutamaan manusia dibanding dengan makhluk lain yang dikaruniai Tuhan dalam rangka menjaga eksistensi manusia di muka bumi. Karena itu melalui proses berpikir manusia akan selalu berusaha untuk mengetahui apa yang dia tidak diketahui di alam semesta ini”.⁴⁰

⁴⁰ E. Saefullah Wiradipradja, 2015, *Penuntut Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, h. 3.

Sehingga dalam setiap penelitian akan “selalu berangkat dari ketidaktahuan dan berakhir pada keraguan, dan tahap selanjutnya berangkat dari keraguan dan berakhir pada suatu asumsi atau hipotesis yaitu jawaban yang untuk sementara dapat dianggap benar sebelum dibuktikan sebaliknya.”⁴¹

Metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu. Dengan kata lain, ilmu merupakan pengetahuan yang didapatkan lewat metode ilmiah. Tanpa metode ilmiah, suatu ilmu pengetahuan itu sebenarnya bukan suatu ilmu, tetapi suatu himpunan pengetahuan saja tentang berbagai gejala, tanpa dapat disadari hubungan antara gejala yang satu dengan gejala yang lain. Tidak semua pengetahuan dapat disebut ilmu, karena ilmu merupakan pengetahuan yang cara mendapatkannya harus memenuhi syarat-syarat yang dimaksud tercantum dalam metode ilmiah. Oleh karena itu, bagi Bambang Sunggono, penelitian dan metode ilmiah sebenarnya mempunyai hubungan yang - sangat erat, jika tidak dikatakan sama.⁴² Pengertian penelitian ilmiah adalah suatu usaha untuk menganalisa suatu permasalahan dengan melakukan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten.⁴³

⁴¹ Aminuddin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 19.

⁴² Bambang Sunggono, 2015, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 44-45.

⁴³ Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, h. 3.

Dimana setiap penelitian ilmiah idealnya harus didahului dengan usul penelitian atau “*research proposal*” yaitu suatu pernyataan singkat perihal masalah yang akan diteliti.⁴⁴

Zainuddin Ali⁴⁵ berpendapat bahwa metodologi memiliki beberapa pengertian, diantaranya yaitu (a) logika dari penelitian ilmiah, (b) studi terhadap prosedur dan teknik penelitian dan (c) suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu sebuah penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.

Penelitian yang akan dilakukan merupakan jenis penelitian hukum dalam Bahasa Inggris disebut *legal research* dalam Bahasa Belanda *rechtsonderzoek*. Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Berikutnya adalah uraian yang membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum yang berjudul **“Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Tegal”**.

⁴⁴ *Ibid.*, h. 17.

⁴⁵ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 17.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal. Secara etimologi, “istilah penelitian hukum normatif berasal dari bahasa Inggris, yaitu *normative legal research*, dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *normative juridischonderzoek*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan istilah *normativejuristische recherche*”.⁴⁶ Dengan demikian, dalam “penelitian hukum normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas”.⁴⁷

Penelitian hukum normatif Roni Hanitijo Soemitro diartikan sebagai “penelitian yang digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum”. Sementara Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji mengartikan “penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang -

⁴⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 18.

⁴⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit*, h. 118.

dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka”⁴⁸

Menurut Philipus M. Hadjon, penelitian hukum normatif adalah “penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan”.⁴⁹ Sesuai dengan kekhasan ilmu hukum yang bersifat normatif, maka metode penelitian yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang benar tentang hukum yang normatif itu disebut dengan penelitian hukum normatif. Dikatakan normatif, karena hukum itu diasumsikan sebagai sesuatu yang otonom sehingga keberlakuannya ditentukan oleh hukum itu sendiri bukan oleh faktor-faktor di luar hukum.

Pemikiran yang demikian dikemukakan Johnny Ibrahim bahwa “penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya”.⁵⁰

Berdasarkan hal – hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan penelitian hukum normatif merupakan sebuah penelitian hukum yang berfokus pada kaidah-kaidah serta asas-asas yang dalam arti -

⁴⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, h. 13-14.

⁴⁹ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, 2005, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 3.

⁵⁰ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, h. 57.

hukum dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berasal dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun doktrin-doktrin dari para pakar hukum terkemuka.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan peraturan perundang undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum positif yang menyangkut permasalahan yang sedang diteliti.⁵¹

Soerjono Soekanto⁵² juga menjelaskan bahwa metode deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif karena terbatas pada usaha mengungkap sebuah masalah atau keadaan serta peristiwa yang bersifat mengungkapkan fakta. Istilah analitis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, dan membandingkan data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktek. Penelitian terhadap teori dan praktik dimaksudkan untuk memperoleh sebuah gambaran mengenai faktor pendukung dan penghambatnya.

⁵¹ Roni Hanitjo Sumitro, 2010, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 105.

⁵² Soerjono Soekanto *Op.Cit.*, h. 10.

Spesifikasi penelitian menggunakan penelitian deskriptif analitis untuk menguraikan sebuah hasil penelitian sebagaimana permasalahan yang diangkat, sehingga diharapkan memberikan gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis. Kemudian dari gambaran tersebut dianalisa yang bertujuan untuk mendapatkan hasil atau jalan keluar yang lebih spesifik yang sesuai dengan produk hukum atau peraturan yang berlaku.

Selanjutnya dilakukan dengan teori-teori hukum, pendapat sarjana, praktisi dan praktek pelaksanaan yang berkaitan dengan peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah pada Pemerintah Kabupaten Tegal.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapat data yang akurat dan faktual, maka diperlukan data primer dan data sekunder.

- a. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer didapatkan atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara maupun dengan observasi yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan penulis terkait - dengan perumusan - permasalahan yang akan diteliti. Adapun data primer yang yang diperoleh penulis yaitu wawancara langsung kepada:

- 1) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.
 - 2) Kepala Sub Bagian Perundangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.
 - 3) Kepala Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum.
 - 4) Pejabat Fungsional Perancang Perundang – undangan.
- b. Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder di bidang hukum dapat dibedakan menjadi:
- 1) Bahan Hukum Primer, yang terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah.
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang–Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.

e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

f) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

g) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

i) Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 12 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tegal.

j) Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal Serta Staf Ahli Bupati Tegal.

- 2) Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer serta dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi:
- a) Hasil karya tulis ilmiah berupa skripsi, tesis, disertasi yang berhubungan dengan penyusunan produk hukum daerah.
 - b) Buku-buku mengenai penyusunan produk hukum daerah.
 - c) Jurnal-jurnal ilmiah mengenai penyusunan produk hukum daerah.
- 3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi Bahan diambil dari majalah hukum, surat kabar, untuk penunjang informasi dalam penelitian, dan/atau kamus hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode yang dilakukan dalam pengumpulan data untuk penelitian ini adalah dengan:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objeknya.⁵³ Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara atau studi lapangan (*field reaserch*). Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan - keterangan.⁵⁴ Oleh karena itu, penulis menyusun pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman wawancara sehingga objek permasalahan dapat terungkap melalui jawaban informan secara terbuka dan terarah, dan hasil wawancara dapat langsung ditulis oleh peneliti.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan.⁵⁵ Cara pengumpulan data sekunder untuk pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan bahan dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*). Studi ini dilakukan dengan jalan meneliti dokumen -

⁵³ J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, h. 2.

⁵⁴ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2001, *Metode Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, h. 81.

⁵⁵ Roni Hanitijo Sumitro, *Op. Cit.*, h. 11.

dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi baik yang berupa buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Metode Analisis Data

Pengolahan dan penyajian data merupakan langkah rasional yang perlu dilaksanakan dalam sebuah rangkaian penelitian, setelah data yang diperlukan untuk penelitian telah diperoleh. Langkah yang dimaksud adalah melakukan penyusunan bentuk (konstruksi) data melalui cara-cara tertentu sehingga data tersebut dapat berfungsi untuk memberikan gambaran secara jelas terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis merupakan penjelasan dari semua bahan-bahan maupun data-data yang sudah dikumpulkan dan dijelaskan sebelumnya secara sistematis. Penjelasan tersebut diuraikan secara logis menurut pemikiran dari penulis.

Teknik analisis data secara kualitatif yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan melakukan seleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya kemudian disusun secara sistematis, yang selanjutnya dikaji dengan metode berfikir secara deduktif dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan (data sekunder), kemudian -

dibuat kesimpulan yang berguna untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.⁵⁶

Kemudian Penulis dalam menyusun dan menganalisis data yang diperoleh, digunakan cara penalaran deduktif (*deductive reasoning*). Penalaran yang digunakan dimaksudkan untuk mengumpulkan fakta-fakta yang didapat guna membuat kesimpulan.⁵⁷

6. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari empat bab. Masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab yang akan menerangkan landasan teoritik dan landasan normatif mengenai peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah, adapun keempat bab tersebut akan diuraikan sebagai berikut :

a. **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini menerangkan secara umum mengenai keseluruhan tesis yang terangkai dalam enam sub. Pertama, latar belakang masalah dan perumusan masalah. Kedua, tujuan penelitian yang isinya mengenai tujuan yang ingin diperoleh dari penelitian ini. Ketiga, manfaat penelitian yang berisi manfaat yang hendak dicapai bagi para akademisi dan praktisi.

⁵⁶ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 50.

⁵⁷ Saifuddin Azwar, 2005, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 7.

Keempat, kerangka konseptual yang kerangkan teori dari para pakar hukum khususnya mengenai peran bagian hukum sekretariat daerah dalam penyusunan produk hukum daerah. Kelima, metodologi penelitian yang isinya menjelaskan jenis penelitian, metode pendekatan penelitian hukum, bahan - bahan hukum, dan langkah-langkah yang diambil untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Keenam, sistematika penulisan yang berisi kerangka tesis, yaitu pendahuluan hingga penutup.

b. **BAB II : Tinjauan Pustaka**

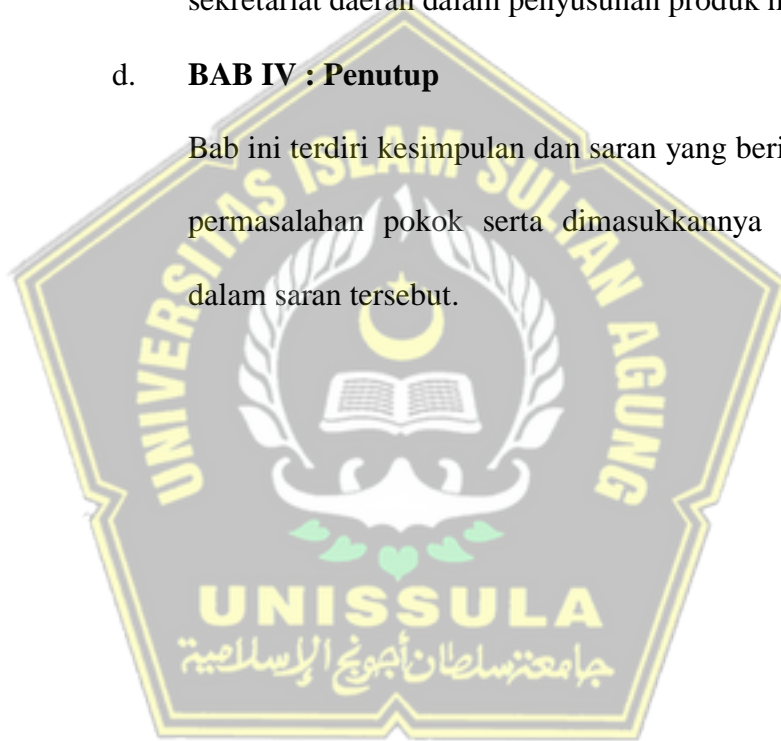
Bab kedua merupakan bab yang tersusun atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran yang akan digunakan dalam menjawab permasalahan. Dalam bab ini berisi dasar pendapat, landasan hukum ataupun teori-teori terkait pilihan judul yang akan diteliti berkaitan dengan proses bagian - hukum sekretariat daerah dalam penyusunan produk hukum daerah guna mendukung penjelasan temuan dan pembahasan mengenai penelitian yang akan dilakukan, kemudian isi tesis ini disusul oleh bab terakhir yakni BAB III dan BAB IV dengan spesifikasinya masing-masing.

c. **BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini membahas secara detail pemecahan terhadap permasalahan dan kendala serta solusi yang dikemukakan dalam identifikasi masalah dan keterkaitannya antara teori dan kenyataan di lapangan dari peran bagian hukum sekretariat daerah dalam penyusunan produk hukum daerah.

d. **BAB IV : Penutup**

Bab ini terdiri kesimpulan dan saran yang berisikan rangkaian permasalahan pokok serta dimasukkannya pemikiran baru dalam saran tersebut.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum

Negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”.⁵⁸ Adapun istilah lainnya yang digunakan di Indonesia yaitu “*rule of law*” Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratischerechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”⁵⁹

Sedangkan istilah “*rule of law*” berkembang secara evolusioner yang bertumpu atas sistem hukum Anglo Saxon.⁶⁰ Kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common* -

⁵⁸ Philipus M.Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya. h.30.

⁵⁹ Padmo Wahyono, 1984, Guru Pinandita, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, h. 67.

⁶⁰ Majda, El-Muhtaj, 2012, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, h. 21.

law.⁶¹ Prof. Jimly Asshiddiqie menguraikan unsur negara hukum ke dalam 12 prinsip yaitu:⁶²

“Supremacy of law, equality before the law, due process of law atau asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara,- peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, transparansi dan kontrol sosial.”

Kemudian ada pula Muhammad Tahir Azhary⁶³ menjabarkan prinsip negara hukum sebagaimana terinspirasi dari sistem hukum Islam dimana konsep negara hukum dijabarkannya dalam 9 prinsip, yaitu:

“Prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan -yang bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.”

Negara hukum menurut F.R Bothlingk⁶⁴ adalah *“de taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht”* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu -

⁶¹ Philipus M.Hadjon, op.cit, h. 72.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

⁶³ Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, h. 64.

⁶⁴ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 21.

kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, “*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een binding van de bevoegdheden van wetgever*”, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.⁶⁵ Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara -adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.⁶⁶

⁶⁵ B. Hestu Cipto Handayono, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, h. 17.

⁶⁶ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, h. 9.

B. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁷

⁶⁷ Ani Sri Rahayu, Op.Cit., h. 1.

Menurut Harson⁶⁸, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundangundangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.
- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan.

⁶⁸ Sinyo Harry Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 77.

Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah - wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Asas Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.

- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya. Contohnya adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa.⁶⁹

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi “...a superior government one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to „lower“ government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of authonomy”.⁷⁰

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari -

⁶⁹ *Ibid.*, h. 12.

⁷⁰ Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 29.

npusat kepada pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).⁷¹

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemda atau yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemda / pemda yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).⁷²

3. Tujuan Pemerintah Daerah

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar

⁷¹ *Ibid.*, h.35.

⁷² *Ibid.*, h.36.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.⁷³

4. Tugas Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁷⁴, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi).

Kemudian berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁷⁵, mengatur mengenai urusan pemerintahan wajib yaitu:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan -

⁷³ Moenta Pangerang dan Pradana Anugrah, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar , h. 23.

⁷⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

⁷⁵ *Ibid*

Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Wajib merupakan urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui asas desentralisasi maupun dekonsentrasi. Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh kepala daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah. Peraturan daerah ini wajib untuk disebarluaskan sehingga masyarakat umum mendapatkan informasi yang tepat. Dalam pembiayaan urusan tersebut, pemerintah daerah berhak untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, ataupun -

pemerintah negara lain secara government to government. Selain itu, - pembiayaan dapat berasal dari lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi.⁷⁶

5. Organisasi Perangkat Daerah

Pembentukan perangkat daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah, Pemerintah pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.⁷⁷

⁷⁶ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit.*, h. 8-11.

⁷⁷ Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Bagian 1.Umum

6. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah juga turut berperan dalam menegakkan peraturan yang mengatur beroperasinya taman rekreasi yang berada di wilayah kekuasaan suatu daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menerapkan peraturan yang telah dibentuk seperti peraturan perundangundangan. Peraturan daerah (perda) dalam pembentukannya harus tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundangundangan yang telah ditentukan. Salah satu hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundangundangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundangundangan tersebut harus dibuat. Menurut Bagir Manan terdapat tiga landasan yang digunakan dalam menyusun perundangundangan agar menghasilkan perundangundangan yang tangguh dan berkualitas.⁷⁸

- a. Landasan yuridis
Ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundangundangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundangundangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundangundangan karena -

⁷⁸ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, h. 13.

seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoogheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi tiga bagian:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan.
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.
- 3) Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 (tiga) hal:
 - a) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.
 - b) Kesesuaian bentuk dan jenis perauran perundang-undangan dengan materi yang diatur.
 - c) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundangundangan. Landasan yuridis Dalam suatu perundang-undangan ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Sehingga dalam kondisi demikian maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejalagejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang -

terjadi di masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundangundangan maka tidak begitu banyak lagi pengaruh institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

c. Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).⁷⁹

Dengan demikian perundangundangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundang-undangan.

⁷⁹ Budiman NPD, 2005, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, h.33.

C. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti “sendiri” dan *nomos* yang mempunyai arti “undang-undang”. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁸⁰

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa lepas dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktik - praktik -

⁸⁰ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, h. 83.

korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.⁸¹

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi daerah setidaknya meliputi empat aspek, antara lain adalah aspek politik, aspek manajemen pemerintahan, aspek kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan. Aspek politik mempunyai maksud untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat di lapisan bawah baik untuk kepentingan daerah maupun kepentingan nasional dalam rangka proses pembangunan demokratisasi. Aspek manajemen pemerintah mempunyai maksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah, terlebih pada pemberian pelayanan terhadap masyarakat yang salah satu upayanya dengan memperluas jenis-jenis pelayanan di berbagai bidang kebutuhan masyarakat. Aspek kemasyarakatan mempunyai maksud untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat di daerah sehingga tidak terlalu bergantung pada pemberian pemerintahan pusat. Salah satu cara yang bisa ditempuh adalah dengan cara melakukan pemberdayaan (*empowerment*) pada masyarakat. Aspek ekonomi pembangunan mempunyai maksud untuk melancarkan pelaksanaan

⁸¹ HAW. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, h. 8.

program pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁸²

3. Manfaat Otonomi Daerah

Manfaat otonomi daerah antara lain adalah sebagai berikut:⁸³

- a. Pelaksanaan dari otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.
- b. Memotong birokrasi yang memiliki prosedur rumit sehingga menjadi terstruktur dari pemerintah pusat.
- c. Meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat tidak lagi melaksanakan tugas-tugas yang dilakukan secara rutin ke daerah-daerah karena dapat diserahkan kepada pejabat daerah otonom yang memiliki wewenang.
- d. Meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh kaum elit lokal, yang biasanya tidak memiliki rasa simpati terhadap program pembangunan nasional dan peka terhadap kebutuhan masyarakat miskin di daerah pedesaan.
- e. Meningkatkan pasokan barang dan jasa di daerah dengan biaya yang lebih terjangkau dan lebih rendah dari harga di pasaran, sehingga tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan langsung kepada pemerintah daerah.

⁸² Sinyo Harry Sarundajang, *Op.Cit*, h. 36.

⁸³ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, h. 23-24.

Politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini diatur dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penjelasan umumnya dikatakan antara lain bahwa Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan.⁸⁴

- a. Prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.
- b. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

⁸⁴ Sri Kusriyah, *Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Pembaruan Hukum Unissula, Vol III, No. 1 Januari – April, 2016, h. 2-3.

- c. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.
- d. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.
- e. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

D. Tinjauan Umum tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

1. Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita the founding father, bahwa Negara Indonesia yang dicita-citakan adalah sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundangundangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum kontinental. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.⁸⁵

Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang - undang merupakan -

⁸⁵ A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Pers, Malang, h. 1.

salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.⁸⁶

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas 4 (empat) kelompok besar antara lain: 1) Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); 2) Kelompok II - : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara); 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal"); 4) Kelompok IV : *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).⁸⁷

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, Hamid S. Attamimi mengemukakan struktur hierarki tata hukum Indonesia sebagai berikut: 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (pembukaan UUD 1945); 2) *Staatsgrundgesetz*: batang tubuh UUD 1945, Tap MPR dan konvensi ketatanegaraan; 3) *Formell Gesetz*: Undang-Undang; 4) *Verordnung* dan -

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 91.

⁸⁷ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Pedia, Bandung, h. 12.

Autonome Satzung: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.⁸⁸

2. Kebijakan Pemerintah

Konsekuensi sebuah negara hukum yang demokratis, setiap tindakan pemerintah (badan/pejabat pemerintahan) haruslah berdasarkan atas hukum yang diperoleh atas dasar atribusi sebagai sumber kewenangan dalam melakukan setiap tindakan, sehingga melahirkan asas *wetmatigheid van bestuur*. Oleh karenanya untuk dapat menyatakan sebuah produk pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan haruslah ditelusuri atau diuji sumber kewenangannya. Peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi diletakkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan.⁸⁹

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis dan berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas - tugas pemerintahan, -

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, h. 171.

⁸⁹ SF. Marbun, 2018, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, h. 244.

sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang - undangan.⁹⁰

Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:⁹¹

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.

⁹⁰ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, h. 172.

⁹¹ Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, h. 85.

- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas pemerintahan yang layak.
- f. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garisgaris kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen ministriële* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).⁹²

Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri peraturan kebijakan tersebut, pada dasarnya peraturan kebijakan mengandung pengertian sebagai berikut:⁹³

- a. Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.
- b. Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang -

⁹² Ridwan HR, *Op.Cit.*, h. 174.

⁹³ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 228.

dimiliki oleh badan / pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

- c. Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi dan lain-lain.
- d. Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan dan lain-lain.
- e. Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang berlaku keluar.
- f. Tidak ada ketentuan sanksi jika dilanggar (*lex imperfecta*).

E. Tinjauan Umum tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Produk Hukum daerah menurut Pasal 2 dan Pasal 3, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015⁹⁴ berbentuk peraturan dan penetapan. menentukan bahwa produk hukum daerah yang berbentuk peraturan terdiri dari :

1. Peraturan Daerah (Perda) atau nama lainnya.
2. Peraturan Kepala Daerah (Perkada).
3. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

⁹⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Sedangkan Peraturan Kepala Daerah terdiri dari Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota. Peraturan DPRD terdiri atas: Peraturan DPRD Provinsi, Peraturan DPRD kabupaten, dan Peraturan DPRD kota. Produk hukum daerah yang bersifat penetapan berbentuk Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Dalam pengertian umum dalam hukum administrasi negara norma hukum (produk hukum) publik dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu: Peraturan perundang-undangan (*Regeling*) dan keputusan (*Beschiking*). Peraturan perundangundnagan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga - negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Keputusan (*Beschiking*) adalah penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, bersifat konkrit, individual dan final. Produk Hukum Daerah meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah merupakan produk hukum yang bersifat mengatur.

Sedangkan Keputusan Kepala Daerah adalah produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibuat oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Materi peraturan daerah meliputi: seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan -

tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Termasuk dalam hal ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Fungsi Perda adalah sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan Undang-undang Pemerintahan Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah (namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945), serta sebagai instrumen/alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final. Apabila berbicara tentang hukum sebagai suatu norma maka tidaklah terlepas dari ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau teory* yang menyatakan bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat.⁹⁵

⁹⁵ Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum sebuah telaah sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, h.5.

F. Tinjauan Umum tentang Prinsip Hukum Islam

Dalam ajaran Islam, telah banyak dijelaskan tentang pentingnya masalahnya pemerintahan baik yang menyangkut urusan duniawi maupun urusan ukhrawi, hal ini di karenakan adanya pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif, didalamnya terdapat sistem ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya.⁹⁶ Peraturan dibuat haruslah memberikan kepastian hukum, keadilan, dan juga kebaikan didalamnya sebagaimana firman Allah surah An-Nisa ayat 58⁹⁷ yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat."*

⁹⁶ Imam Al Mawardi dan Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah, 2007, *Hukum-Hukum dan Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Darul Falah, Jakarta, h. 2.

⁹⁷ QS : An-Nisa ayat 58

Prinsip menurut pengertian bahasa ialah permulaan, tempat pemberangkatan, titik tolak, atau *al-mabda*.⁹⁸ Prinsip hukum Islam meliputi prinsip-prinsip umum dan prinsip-prinsip khusus. Prinsip prinsip umum ialah prinsip keseluruhan hukum Islam yang bersifat universal. Adapun prinsip khusus ialah prinsip-prinsip setiap cabang hukum Islam.⁹⁹ Prinsip umum hukum Islam (prinsip universalitas) mewarnai seluruh bidang dalam hukum Islam, dia masuk pada bidang politik, bidang jinayah, bidang waris, bidang muamalah dan lain sebagainya. Terdapat perbedaan pandangan para ulama dalam mengakumulasi berbagai prinsip hukum Islam tersebut.¹⁰⁰ Terdapat tujuh prinsip umum hukum Islam, diantaranya sebagai berikut:

a. Prinsip Tauhid

Prinsip ini menyatakan bahwa semua manusia ada di bawah suatu ketetapan yang sama, yaitu ketetapan tauhid yang ditetapkan dalam kalimat “*la ilaha illa Allah*” (Tiada Tuhan selain Allah). Al Qur’an memberikan ketentuan dengan jelas mengenai prinsip persamaan tauhid antar semua umatnya. Berdasarkan prinsip tauhid ini, pelaksanaan hukum Islam merupakan ibadah.

⁹⁸ Eva Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi Vol.17 No.2 Tahun 2017, h. 24.

⁹⁹ Husnul Fatarib, *Prinsip Dasar Hukum Islam (Studi Terhadap Fleksibilitas Dan Adaptabilitas Hukum Islam)*, NIZAM, Vol. 4, No.1 Tahun 2014, h. 65-66.

¹⁰⁰ Muhammad Rusfi, Filsafat Harta: *Prinsip Hukum Islam Terhadap Hak Kepemilikan Harta*, AL-ADALAH Vol. XIII, No. 2, Desember 2016, h. 249.

Hal tersebut seperti firman Allah yang terdapat dalam ayat al-qur'an surah al-Maidah ayat 44¹⁰¹

إِنَّا أَنْزَلْنَا التَّوْرَةَ فِيهَا هُدًى وَنُورٌ يَحْكُمُ بِهَا النَّبِيُّونَ الَّذِينَ
أَسْلَمُوا لِلَّذِينَ هَادُوا وَالرَّبَّانِيُّونَ وَالْأَحْبَارُ بِمَا اسْتُحْفِظُوا
مِنْ كِتَابِ اللَّهِ وَكَانُوا عَلَيْهِ شُهَدَاءَ فَلَا تَخْشَوُا النَّاسَ
وَأَخْشَوْنِي وَلَا تَشْتَرُوا بِآيَاتِي ثَمَنًا قَلِيلًا وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا
أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ ﴿٤٤﴾

Artinya: "Sesungguhnya Kami telah menurunkan kitab Taurat di dalamnya (ada) petunjuk dan cahaya (yang menerangi), yang dengan kitab itu diputuskan perkara orang-orang Yahudi oleh nabi-nabi yang menyerah diri kepada Allah, oleh orang-orang alim mereka dan pendeta-pendeta mereka, disebabkan mereka diperintahkan memelihara Kitab-Kitab Allah dan mereka menjadi saksi terhadapnya. karena itu janganlah kamu takut kepada manusia, (tetapi) takutlah kepada-Ku. dan janganlah kamu menukar ayat-ayat-Ku dengan harga yang sedikit. Barangsiapa yang tidak memutuskan menurut apa yang diturunkan Allah, Maka mereka itu adalah orang-orang yang kafir."

¹⁰¹ QS: Al-Maidah (5) ayat 44

b. Prinsip Keadilan

Islam menekankan tentang prinsip keadilan, terbukti dengan banyaknya ayat perintah berbuat adil. Di antaranya adalah surah al-Maidah ayat 8, al-Hujarat ayat 9. Terminologi keadilan pada umumnya berkonotasi dalam penetapan hukum atau kebijaksanaan dari pemangku kebijakan. Akan tetapi, keadilan dalam hukum Islam meliputi berbagai aspek, seperti keadilan dalam hubungan antara individu dengan dirinya sendiri, hubungan antara individu dengan masyarakat, hubungan antara individu dengan hakim dan lain-lain.¹⁰² Keadilan hukum wajib ditegakkan didunia ini. Oleh karenanya hukum diterapkan kepada semua orang atas dasar kesamaan, tidak dibedakan antara orang kaya dan orang miskin, antara kulit berwarna dengan kulit putih, antara penguasa dan rakyat, antara status sosial tinggi dan rendah, antara ningrat dan jelata, semua diperlakukan sama dihadapan hukum.¹⁰³

¹⁰² Husnul Fatarib, *Op.Cit*, h.68-69.

¹⁰³ Azhar Basyir, 2000, *Pokok-Pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*, Yogyakarta, UII Press, Yogyakarta, h. 48.

Dalam surah an-Nisa:135¹⁰⁴ sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ
الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا
الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا ۗ وَإِن تَلُوتُوا أَوْ تَعْرَضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. jika ia [361] Kaya ataupun miskin, Maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (katakata) atau enggan menjadi saksi, Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan."*

c. Prinsip Amar Ma'ruf Nahi Munkar

Islam memberikan kebebasan bagi setiap penganutnya, baik kebasan individu maupun kolektif, kebebasan berfikir, kebebasan berserikat, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan beragama, kebebasan berpolitik, dan lain sebagainya. Kebebasan individual berupa penentuan sikap atas berbuat sesuatu atau tidak. Namun, Islam tetap memberikan batasan nilai, artinya kebebasan -

¹⁰⁴ QS. An-Nisa (4) ayat 135.

yang diberikan oleh agama Islam tidaklah bebas value (nilai) atau liberal apalagi sekuler. Setiap individu berhak menentuka sendiri sikapnya, akan tetapi kebebasan atau kemerdekaan seseorang tersebut tetaplah dibatasi oleh kebebasan dan kemerdekaan orang lain.¹⁰⁵

d. Prinsip Persamaan atau Egalite

Prinsip persamaan yang paling nyata terdapat dalam Konstitusi Madinah (al-Shahifah), yakni prinsip Islam menentang perbudakan dan penghisapan darah manusia atas manusia. Bukti konkrit dari prinsip egalite dalam hukum Islam adalah penghapusan perbudakan dan penindasan manusia atas manusia. Dalam pandangan hukum Islam semua manusia diperlakukan sama di mata hukum. Tidak ada yang didhalimi atau diuntungkan dengan alasan apapun.¹⁰⁶

e. Prinsip Tolong Menolong (At-Ta"awun)

Ta"awun berasal dari akar kata *ta"awana yata"awanu*¹⁰⁷ memiliki makna saling membantu antar sesama manusia yang diarahkan sesuai prinsip tauhid, terutama dalam upaya meningkatkan ketakwaan kepada Allah SWT. Prinsip ini -

¹⁰⁵ Rohidin, 2016, *Pengantar Hukum Islam Dari Semenanjung Arabia Sampai Indonesia*, Lintang Rasi Aksara Books, Yogyakarta, h. 26-27.

¹⁰⁶ Husnul Fatarib, *Op.Cit*, h.71.

¹⁰⁷ Rohidin, *Op.Cit*, h. 27-28.

menghendaki agar orang muslim saling tolong menolong dalam kebaikan dan ketaqwaan.

f. Prinsip Toleransi (Tasamuh)

Prinsip toleransi yang dikehendaki Islam adalah toleransi yang menjamin tidak terlanggarnya hak-hak Islam dan ummatnya, tegasnya toleransi hanya dapat diterima apabila tidak merugikan agama Islam. Wahbah Al- Zuhaili, memaknai prinsip toleransi tersebut pada tataran penerapan ketentuan Al-Qur'an dan Hadits yang menghindari kesempitan dan kesulitan, sehingga seseorang tidak mempunyai alasan dan jalan untuk meninggalkan syariat ketentuan hukum Islam. Lingkup toleransi tersebut tidak hanya pada persoalan ibadah saja tetapi mencakup seluruh ketentuan hukum Islam, baik muamalah, sipil, hukum pidana, ketetapan peradilan dan lain sebagainya. Peringatan Allah berkaitan dengan toleransi dinyatakan dalam Surat al-Mumtahanah ayat 8 dan 9.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Husnul Fatarib, *Op.Cit*, h.72-73.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

1. Kedudukan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 12 Tahun 2016¹⁰⁹ dan berdasarkan Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021¹¹⁰ Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal berkedudukan sebagai unsur penunjang pemerintah daerah di bidang penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati Tegal.

2. Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal

Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal tercantum dalam Lampiran I.B Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021¹¹¹, terdiri dari:

- a. Sekretaris Daerah;

¹⁰⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 12 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tegal.

¹¹⁰ Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal Serta Staf Ahli Bupati Tegal.

¹¹¹ *Ibid*

- b. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari :
- 1) Bagian Pemerintahan, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Pemerintahan Umum ;
 - b) Sub Bagian Otonomi dan Kerjasama Daerah;
 - c) Sub Bagian Bina Administrasi Kewilayahan;
 - 2) Bagian Hukum, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Perundang-undangan ;
 - b) Sub Bagian Bantuan Hukum;
 - c) Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum.
 - 3) Bagian Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu:
 - a) Sub Bagian Kesejahteraan Sosial;
 - b) Sub Bagian Pembinaan mental dan Pendidikan;
 - c) Sub Bagian Kesehatan, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
- c. Asisten Administrasi Perekonomian dan Pembangunan, terdiri dari :
- 1) Bagian Perekonomian dan Pembangunan , terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Sumberdaya Alam;
 - b) Sub Bagian Perekonomian;
 - c) Sub Bagian Pembangunan.

- 2) Bagian Pengadaan Barang dan Jasa, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Pengelolaan Pengadaan Barang dan Jasa;
 - b) Sub Bagian Pengelolaan Layanan Pengadaan Secara Elektronik;
 - c) Sub Bagian Pembinaan dan Advokasi Pengadaan Barang/Jasa.
- d. Asisten Administrasi Umum, terdiri dari :
 - 1) Bagian Organisasi, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Kelembagaan;
 - b) Sub Bagian Ketatalaksanaan;
 - c) Sub Bagian Akuntabilitas Kinerja.
 - 2) Bagian Perencanaan dan Keuangan, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Perencanaan dan Penganggaran;
 - b) Sub Bagian Perbendaharaan;
 - c) Sub Bagian Akuntansi.
 - 3) Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan , terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian yaitu:
 - a) Sub Bagian Komunikasi dan Dokumentasi Pimpinan;
 - b) Sub Bagian Protokol;
 - c) Sub Bagian Tata Usaha Pimpinan dan Staf Ahli.

- 4) Bagian Umum, terdiri dari 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Kepegawaian ;
 - b) Sub Bagian Rumah Tangga;
 - c) Sub Bagian Perlengkapan.
- e. Kelompok Jabatan Fungsional. Kelompok Jabatan fungsional mempunyai tugas pokok membantu Sekretaris Daerah dalam pelaksanaan wewenang, tugas pokok dan fungsi Sekretaris -Daerah sesuai utaian tugas berdasarkan Pedoman Angka Kredit Jabatan. Dalam menjalankan tugasnya kelompok jabatan fungsional mendasarkan pada prinsip kompetensi, keahlian /keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

3. Tugas Pokok, Fungsi dan Kewenangan Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal

Dalam Pasal 2 ayat (2), Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021¹¹² disebutkan bahwa Sekretariat Daerah merupakan bagian dari organisasi perangkat daerah yang mempunyai -tugas, dan kewajiban membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan Administratif.

¹¹² *Ibid*

Dalam menyelenggarakan tugas dan kewajiban sebagaimana tersebut diatas Sekretariat Daerah dalam Pasal 2 ayat (3), Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021.¹¹³ mempunyai fungsi, antara lain:

- a. Pengoordinasian Penyusunan kebijakan daerah;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas Satuan Kerja Perangkat Daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;
- d. Pelayanan Administratif dan Pembinaan aparatur sipil negara pada Perangkat Daerah; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Kemudian dalam melaksanakan tugas, kewajiban dan fungsinya Sekretariat Daerah mempunyai kewenangan, antara lain:

- a. perumusan kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
- b. perumusan kebijakan dan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan;
- c. harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. koordinasi penegakan hak azasi manusia;
- e. penyusunan laporan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
- f. perumusan kebijakan, pelaksanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi penataan daerah;

¹¹³ *Ibid*

- g. inventarisasi perubahan luas wilayah dan pemetaan luas wilayah sesuai peruntukannya;
- h. perumusan kebijakan, koordinasi dan fasilitasi kawasan sumber daya alam, pengelolaan kawasan sumber daya buatan, pengelolaan kawasan kepentingan umum, dan kawasan kelautan dan kedirgantaraan;
- i. perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi pengelolaan mitigasi, penanganan bencana dan pasca bencana, kelembagaan penanganan bencana dan penanganan kebakaran;
- j. pelaksanaan pembentukan, tatalaksana, dan analisa jabatan perangkat daerah;
- k. pelaksanaan pengembangan kapasitas perangkat daerah dan kelembagaan perangkat daerah;
- l. penerapan, pengendalian, pengendalian dan evaluasi perangkat daerah;
- m. perumusan kebijakan tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah
- n. penyelenggaraan telekomunikasi;
- o. penyelenggaraan hubungan komunikasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan/atau kabupaten;
- p. koordinasi penyelenggaraan urusan pertanahan.

B. Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.

Indonesia terbagi menjadi beberapa Pemerintahan Daerah yang dengan sistem otonomi memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendirimelalui kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi dengan tujuan mempercepat pelaksanaan pembangunan berdasarkan kepentingan masyarakat kearifan lokal pada daerah tersebut yang sejalan dengan tujuan nasional dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 18 Ayat (2), Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹¹⁴ bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan menurut Prajudi Atmosudirdjo¹¹⁵, yaitu kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak”. Dalam hukum publik wewenang dan kewenangan merupakan sesuatu yang berbeda, kewenangan adalah kekuasaan yang diberikan dan berasal dari undang-undang dan/atau legislatif, sedangkan wewenang itu hanya mengenai suatu bagian tertentu dari kewenangan.

¹¹⁴ Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹⁵ Prajudi Admosudirjo, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.76

Pemerintah Daerah dalam hal ini diberi kewenangan membentuk regulasi yaitu produk hukum yang sesuai dengan kewenangannya, melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan. Sehingga Pemerintah Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai kewenangannya.

Urusan Pemerintahan sendiri terbagi menjadi 3 (tiga) yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren dan pemerintahan umum sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹¹⁶ Tujuan otonomi daerah melalui desentralisasi akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik serta diharapkan akan meningkatkan daya saing daerah yang baik. Instrumen yang diperlukan untuk mewujudkan hal tersebut salah satunya adalah Produk Hukum Daerah. Produk Hukum daerah menurut Pasal 2 dan Pasal 3, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015¹¹⁷ dapat berbentuk peraturan maupun penetapan. Produk hukum daerah yang berbentuk peraturan antara lain terdiri atas Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

¹¹⁶ Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

¹¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sedangkan Produk hukum daerah yang bersifat penetapan berbentuk Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Dirkurus mengenai pembentukan produk hukum daerah yang baik seiring dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015¹¹⁸, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014¹¹⁹ dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015¹²⁰, Pemerintah Daerah ditantang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga perlu pemahaman mengenai Produk Hukum Daerah yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua pihak baik DPRD, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

Pembentukan produk hukum daerah yang baik tentunya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, Penulis dalam penelitian hukum ini memilih Pemerintah Kabupaten Tegal, sebagai obyek penelitian mengenai bagaimana peran Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal terutama Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

¹¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan dan Pembinaannya.

¹¹⁹ Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

¹²⁰ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Mendasari Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal Serta Staf Ahli Bupati Tegal, Kepala Bagian Hukum mempunyai tugas pokok membantu Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat dalam melaksanakan mengoordinasikan perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Kepala Bagian Hukum mempunyai fungsi:

1. perumusan kebijakan di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.
2. pengoordinasian dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.

3. pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kebijakan di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.
4. pengelolaan dan fasilitasi program di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.
5. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan program di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.
6. pelaksanaan administrasi di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.

7. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Atasan di bidang pengoordinasian perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan.

Kemudian pelaksanaan fungsi tersebut diatas maka Kepala Bagian Hukum juga mempunyai uraian tugas, antara lain:

1. Mengoordinasikan penyusunan rencana kerja Bagian berdasarkan Renstra, Renja, usulan unit kerja yang ada dan skala prioritas untuk kejelasan rencana.
2. Mengoordinasikan penyusunan kebijakan umum dan teknis Bagian berdasarkan usulan unit kerja yang ada dan skala prioritas untuk pedoman pelaksanaan tugas;
3. mengoordinasikan pengumpulan, pengolahan dan penelaahan data/informasi sebagai bahan perumusan kebijakan umum dan teknis operasional;
4. Mendistribusikan tugas kepada bawahan dengan memberi petunjuk dan memeriksa hasil kerja bawahan agar tercapai efektivitas kinerja.
5. Mengoordinasikan perumusan produk-produk hukum daerah;

6. Mengoordinasikan pelaksanaan telaahan/kajian dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, serta penyiapan ahan penyusunan rancangan peraturan daerah baik yang diajukan oleh eksekutif maupun legislatif;
7. Mengoordinasikan penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum kepada semua unsur pemerintah daerah atas masalah hukum yang timbul dalam pelaksanaan tugas;
8. Mengoordinasikan penyiapan bahan pertimbangan dan memberikan perlindungan hukum kepada aparat pemerintah daerah, atas masalah yang timbul menyangkut Hak Asasi Manusia (HAM);
9. Mengoordinasikan pelaksanaan fasilitasi kepada masyarakat atas masalah Hak Asasi Manusia (HAM);
10. Mengoordinasikan penyiapan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan perizinan;
11. Mengoordinasikan pelaksanaan penelitian dan memberikan paraf atau menandatangani surat-surat dan produk-produk hukum yang akan diajukan kepada bupati guna proses penandatanganan sesuai kewenangannya;
12. Mengoordinasikan penghimpunan peraturan perundang-undangan dan melaksanakan publikasi, dokumentasi serta informasi produk - produk hukum daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah;
13. Mengoordinasikan pengelolaan ketatausahaan bagian hukum;

14. Mengoordinasikan inventarisasi permasalahan yang berhubungan dengan urusan lingkup tugas Bagian Hukum, serta menyajikan alternatif pemecahannya;
15. Menyelidiki pelaksanaan tugas Bagian dengan mengarahkan bawahan untuk optimalisasi tugas.
16. Mengoordinasikan pelaksanaan kerja sama dengan instansi terkait dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas.
17. Melaksanakan pengendalian, monitoring dan evaluasi program Bidang agar dapat berjalan efisien dan efektif
18. Mengoordinasikan penyiapan bahan penyusunan Laporan Kinerja (LKj), LKPJ, LPPD, dan laporan kedinasan lainnya di bidang ketugasan sesuai prosedur dan ketentuan yang berlaku untuk ketepatan laporan instansi;
19. Membina dan memotivasi bawahan untuk meningkatkan produktivitas kerja, pengembangan karier;
20. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Atasan dalam rangka pengambilan keputusan untuk menyelesaikan masalah di bidang ketugasan;
21. Memaraf naskah dinas sesuai tugas dan kewenangannya untuk keabsahan naskah dinas di bidang ketugasan;
22. Mengoordinasikan penyusunan laporan pelaksanaan tugas Bidang sesuai prosedur dan ketentuan yang berlaku sebagai pertanggungjawaban dan bahan rencana yang akan datang;

23. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Atasan sesuai bidang tugasnya dengan penuh tanggung jawab.

Berdasarkan tugas pokok, fungsi dan uraian tugas diatas dapat diketahui bahwa terkait dengan pembentukan produk hukum daerah, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal mempunyai tugas yaitu antara lain: 1). Mengoordinasikan perumusan produk-produk hukum daerah; 2). Mengoordinasikan pelaksanaan telaahan/kajian dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, serta menyiapkan ahan penyusunan rancangan peraturan daerah baik yang diajukan oleh eksekutif maupun legislatif; 3). Mengoordinasikan penghimpunan peraturan perundang-undangan dan melaksanakan publikasi, dokumentasi serta informasi produk - produk hukum daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah; 4). Mengoordinasikan pelaksanaan penelitian dan memberikan paraf atau menandatangani surat-surat dan produk-produk hukum yang akan diajukan kepada bupati guna proses penandatanganan sesuai kewenangannya.

Untuk membantu Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, terdapat 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :

1. Sub Bagian Perundang-undangan ;
2. Sub Bagian Bantuan Hukum;
3. Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum.

Dalam hal pembentukan produk hukum daerah, Kepala Bagian Hukum dibantu oleh Kepala Sub Bagian Perundang-undangan yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan penyiapan data sebagai bahan koordinasi perumusan rancangan peraturan perundangundangan, meneliti dan menelaah serta mengevaluasi pelaksanaannya. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Kepala Subbagian Perundangundangan mempunyai fungsi melaksanakan sebagian tugas Kepala Bagian Hukum dalam penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis, pengoordinasian, pembinaan, pengawasan, pengendalian, pengelolaan fasilitasi, evaluasi dan pelaporan kegiatan di Subbagian Perundang Undangan.

Kemudian pelaksanaan fungsi tersebut diatas maka Kepala Sub Bagian Perundang-undangan juga mempunyai uraian tugas, antara lain:

1. Menyusun rencana kerja Subbagian Perundang-Undangan berdasarkan Renstra, Renja, dan sumber data yang ada untuk digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas.
2. Mengoordinasikan penyusunan kebijakan teknis operasional Subbagian berdasarkan skala prioritas untuk pedoman pelaksanaan tugas.
3. Melakukan pengumpulan, pengolahan dan penelaahan data/informasi sebagai bahan perumusan kebijakan umum dan teknis operasional.
4. Membagi dan mendistribusi tugas kepada bawahan dengan memberi petunjuk dan memeriksa hasil kerja bawahan agar tercapai efektivitas kinerja.

5. Melakukan pengolahan dan penelaahan data sebagai bahan perumusan kebijakan umum dan teknis urusan perundangundangan.
6. Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan lain yang berkaitan dengan perundang-undangan.
7. Melakukan penelitian, penelaahan dan pengkajian terhadap produkproduk hukum yang diajukan.
8. Melakukan penyiapan data sebagai bahan koordinasi dengan unit kerja terkait yang mengajukan produk-produk hukum daerah.
9. Melakukan fasilitasi dan mediasi pembahasan rancangan peraturan daerah bersama dengan lembaga legislasi/DPRD.
10. Melakukan dan mempelajari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tugas pemerintah daerah.
11. Melakukan pemantauan perkembangan hukum dan peraturan perundang-undangan yang menyangkut tugas pemerintah daerah.
12. Melakukan penelitian surat-surat dan produk-produk hukum yang akan diajukan kepada bupati guna ditandatangani sesuai dengan kewenangannya.
13. Melaksanakan inventarisasi permasalahan yang berhubungan dengan lingkup tugas Subbagian Perundang-Undangan, serta menyajikan alternatif pemecahannya.

14. Melakukan penyeliaan pelaksanaan tugas bawahan dengan memeriksa, membimbing, dan mengawasi bawahan agar tugas terlaksana sebagaimana mestinya.
15. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan kedinasan untuk mendukung pelaksanaan tugas.
16. menyiapkan bahan dan menyusun konsep Standar Operasional Prosedur (SOP) kegiatan Subbagian untuk peningkatan kualitas pelayanan publik;
17. Melaksanakan pengendalian, monitoring dan evaluasi kegiatan Subbagian berdasarkan rencana dan realisasinya untuk mengetahui tingkat pencapaian dan bahan pengambilan keputusan pimpinan.
18. Menyelidiki penyediaan bahan penyusunan Laporan Kinerja (LKj), LKPJ, LPPD, dan laporan kedinasan lainnya di bidang ketugasan sesuai prosedur dan ketentuan yang berlaku untuk ketepatan laporan instansi.
19. Mengawasi dan memotivasi bawahan untuk meningkatkan produktivitas kerja, pengembangan karier, serta kualitas kinerja.
20. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Atasan dalam rangka pengambilan keputusan untuk menyelesaikan masalah di bidang ketugasan.
21. Memaraf naskah dinas sesuai tugas dan kewenangannya untuk keabsahan naskah dinas di bidang ketugasan.

22. Membuat laporan pelaksanaan tugas Subbagian sesuai prosedur dan ketentuan yang berlaku sebagai pertanggungjawaban dan bahan rencana yang akan datang.
23. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Atasan sesuai bidang tugasnya dengan penuh tanggung jawab.

Dalam penyusunan produk hukum daerah, Staf Sub Bagian Perundang – Undangan turut serta berperan aktif dalam proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mencakup beberapa tahapan antara lain dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang - undangan yang dilakukan secara efektif dan efisien. Selain itu staf sub bagian perundang-undangan juga melakukan tugas penomoran dan pendokumentasian naskah asli serta melakukan autentifikasi produk hukum daerah.

Dalam pembentukan produk hukum daerah, Bagian Hukum Sekretariat Daerah menggunakan dasar hukum, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan;

2. Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pembentukan melalui penyusunan produk hukum daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, menurut Penulis harus mendapat perhatian dari seluruh aparatur pelaksana, karena produk hukum daerah seperti Peraturan Daerah, Peraturan dan Keputusan Kepala Daerah, sangat mendasar dalam kegiatan pemerintahan dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan, yang menjadi dasar atau acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Berdasarkan hal tersebut maka setiap produk hukum daerah, harus disusun dengan memperhatikan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, yang harus terpenuhi, sehingga produk hukum tersebut akan efektif dalam penerapannya dan tidak akan bertentangan dengan ketertiban umum atau peraturan yang lebih tinggi. Dalam setiap penyusunan produk hukum daerah, termasuk aspek kewenangan dan aspek keadilan.

Di samping itu, harus pula diperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan teknis penyusunan, bentuk dan prosedur yang benar, sehingga produk hukum yang diterbitkan betul-betul baik, benar, aspiratif dan efektif.

Tabel 2
Jumlah Produk Hukum Daerah

A. Peraturan Daerah		
No	Tahun	Jumlah
1	2018	7
2	2019	8
3	2020	17
B. Peraturan Bupati		
No	Tahun	Jumlah
1	2018	63
2	2019	67
3	2020	69
C. Keputusan Bupati		
No	Tahun	Jumlah
1	2018	1135
2	2019	1483
3	2020	1080

Berdasarkan data produk hukum daerah yang dihasilkan oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal yang Penulis peroleh berdasarkan hasil wawancara Dewi Sukmaningsih¹²¹, dapat kita ketahui Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal hanya melakukan fasilitasi atau mengkoordinasi pembentukan produk hukum daerah antara lain:

1. Peraturan Daerah.
2. Peraturan Bupati.
3. Keputusan Bupati.

Sedangkan produk hukum daerah selain itu yaitu Peraturan DPRD kabupaten, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD belum dilakukan fasilitasi oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

Berdasarkan wawancara dengan Tika Widyana Pratiwi¹²² Penulis mendapatkan fakta bahwa pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal baru pada tahun 2019 dan 2021 terdapat pengangkatan Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan yang berjumlah 2 (dua) orang yang membantu dalam pembentukan produk hukum daerah, namun disisi lain ternyata jabatan fungsional tersebut tidak sepenuhnya terpisah dari tugas - tugas struktural -

¹²¹ Wawancara dengan Kepala Subbagian Dokumentasi dan Informasi Hukum, pada tanggal 1 November 2021.

¹²² Wawancara dengan Pejabat Fungsional Perancang-Perundang-Undang Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, 2 November 2021.

karena Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan tersebut saat ini masih menjadi Staf Subbag Perundang-undangan.

Oleh karena itu Penulis mencoba untuk membandingkan beban kerja Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal terutama Subbagian Perundang-undangan dengan kinerja yang diperoleh dengan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (LKjIp) Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019, sesuai ketentuan dalam RENSTRA, maka pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, sasaran yang telah ditetapkan, sebagai berikut:

Tabel 3¹²³
Skala Nilai Peringkat Kinerja

No	Skala Capaian Kinerja	Kategori
1	$91\% \geq 100\%$	Sangat Tinggi
2	$76\% \leq 90\%$	Tinggi
3	$66\% \leq 75\%$	Sedang
4	$51\% \leq 65\%$	Rendah
5	$\leq 50\%$	Sangat Rendah

¹²³ Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (LKjIp) Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019, h.49

Berbicara tentang peran Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah maka tidak terlepas dari kinerja dari fungsi yang dijalankan oleh bagian itu sendiri. Berdasarkan penjelasan yang Penulis Peroleh dari Abadi Amanto¹²⁴

“Kinerja Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal, terutama dapat diketahui dari kinerja dari tugas dan fungsi yang telah dijalankan, bagaimana laporan kinerja yang dilaporkan dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (LKjIp) Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019, terutama fungsi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari produktifitas produk hukum daerah yang terselesaikan”.

Capaian kinerja Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal dalam penataan peraturan perundang undangan sebagaimana data yang Penulis peroleh yaitu:

¹²⁴ Wawancara dengan Kepala Subbag Perundang-undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, 10 November 2021.

Tabel 4¹²⁵

Capaian Kinerja Sasara Meningkatnya penataan peraturan
perundang – undangan

No	Indikator Kerja	Satuan	2019			% Capaian Tahun 2018	% Capaian thd Target Akhir Renstra 2019
			Target	Realisasi	Capaian %		
1	Presentase Pembentukan Perda yang terselesaikan	%	100	100	100	100	100
2	Presentase penyelesaian masalah hukum yang terfasilitasi	%	100	300	300	115	300
Rata-rata Capaian Kinerja Sasaran					200	107,5	

Berdasarkan tabel – tabel tersebut diatas, Penulis berpendapat bahwa peran Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah dengan rata – rata capaian mencapai 107,5 yang berarti mendapatkan predikat sangat baik, maka dengan parameter tersebut dapat dikatakan berhasil.

¹²⁵ Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (LKjIp) Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019, h .60.

Namun pencapaian juga harus dievaluasi karena adanya isu strategis yang Penulis temukan dalam Rencana Strategis Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019-2024¹²⁶, yang memuat masalah dan akar masalah antara lain: masalah peraturan – peraturan pemerintah belum seluruhnya diturunkan dalam peraturan daerah maupun kebijakan daerah dan akar masalah lemahnya koordinasi implementasi peraturan – peraturan pemerintah. belum adanya petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan tentang aturan baru yang dikeluarkan pemerintah pusat serta belum optimal yang meliputi persentase pembentukan peraturan daerah yang terselesaikan dan akar masalah masih kurangnya tenaga *legal drafter* dalam mendukung perencanaan dan pelaksanaan regulasi lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

Berdasarkan hal tersebut Penulis berpendapat perlunya peningkatan kualitas manajemen kinerja pemerintah daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal perlu dioptimalkan. hal ini dilakukan dalam rangka mewujudkan tertib administrasi produk hukum daerah. Peran Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal perlu diperkuat dengan regulasi daerah yang mengatur prosedur dan mekanisme produk hukum daerah sesuai dengan perkembangan hukum dan pemerintahan serta mendorong pelaksanaan fungsi produk hukum daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi mulai dari - perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan dan penyebarluasnya.

¹²⁶ Review Renstra Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019-2024, h.51-52.

C. Faktor Yang Menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam Menjalankan Tugas dan Fungsinya dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Meskipun capaian kinerja dalam Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal dalam perannya dalam pembentukan produk hukum daerah telah baik, namun tidak terlepas dari hambatan yang masih sering ditemui.

Berdasarkan keterangan yang didapat Penulis dalam wawancara dengan Nurhapid Junaedi, yang merupakan Kepala Bagian Hukum yaitu:¹²⁷

“kurangnya tenaga hukum pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal yang hanya berjumlah total 10 (sepuluh) orang, dimana dalam sub bagian perundang-undangan hanya terdapat 4 (tiga) orang, tentunya mempengaruhi proses pembentukan hukum daerah, meskipun capaian dalam renstra pada tahun 2019 mendapatkan predikat sangat baik, dikarenakan dalam pembentukan produk hukum daerah terutama dalam harmonisasi peraturan daerah maupun peraturan bupati, belum ada tenaga ahli untuk menelaah mengenai deregulasi nya, Staf Subbagian Perundangan yang hanya berjumlah 4 (empat) orang dan 2 (dua) diantara telah dilantik menjadi Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan.”

¹²⁷ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, 10 November 2021.

Kemudian Penulis juga melakukan wawancara terhadap Abadi Amanto¹²⁸ yang merupakan Kepala Subbagian Perundang-undangan, yaitu:

“salah satu hambatan dalam pembentukan produk hukum daerah adalah belum adanya pelatihan – pelatihan terstruktur yang masif untuk meningkatkan kemampuan Staf Subbag Perundang-Undangan maupun bagi perangkat daerah lainnya sehingga berimplikasi terhadap kualitas dalam pembentukan produk hukum daerah yang baik, sehingga memberikan dampak masih terbatasnya penguasaan substansi dan teknis penyusunan produk hukum, kurangnya Staf Subbag Perundang-Undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal juga pada akhirnya membuat Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan masih diberikan tugas – tugas struktural dalam rangka pembantuan, sehingga apabila kondisi seperti ini diteruskan akan membebani Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan itu sendiri.”

Selanjutnya keterangan tambahan juga Penulis dapatkan dari wawancara terhadap Tika Widyana Pratiwi¹²⁹ yang merupakan Staf Subbag Perundang-Undangan yang telah diangkat menjadi Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan pada tahun 2019, yaitu:

¹²⁸ Wawancara dengan Kepala Subbag Perundang-undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, 10 November 2021.

¹²⁹ Wawancara dengan Pejabat Fungsional Perancang-Perundang-Undang Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, 10 November 2021.

“biaya pendidikan Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan yang tinggi, kurangnya minat pada jabatan fungsional dikarenakan susah mendapatkan angka kredit poin untuk kenaikan jabatan dan masih tumpang tindihnya tupoksi jabatan fungsional dengan tugas struktural pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal juga menjadi permasalahan yang belum tuntas di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, seharusnya jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan tidak dibebankan tugas lain yang bukan merupakan tugas dari jabatan fungsional itu sendiri sehingga pada akhirnya menjadi tidak fokus dalam pelaksanaan tugas sebagai perancang perundang-undangan, hal itu dapat dimaklumi karena kurangnya staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal pada Staf Subbag Perundang-Undangan, namun hal tersebut memberikan beban berat bagi Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan karena pekerjaan yang dilakukan tidak masuk pada angka kredit poin.”

Perancang memiliki kekuatan yang penting dalam berlakunya suatu produk hukum. Sebagai suatu produk hukum, peraturan perundang-undangan pada dasarnya bersifat universal dan mengikat untuk umum, Hal tersebut memiliki konsekuensi logis bahwa peraturan perundang -undangan harus memperhatikan landasan-landasan tertentu untuk mempertahankan eksistensinya.

Katharine Mac Cormick dan John Mark Keyes¹³⁰ berpendapat perancang peraturan perundang-undangan juga memerlukan pelatihan-pelatihan pendukung yang setidaknya menjabarkan mengenai praktik dan prosedur perumusan serta dasar penyusunan peraturan perundang-undangan. Keterampilan tersebut sudah seharusnya terus diperbaharui untuk meningkatkan kualitas dari produk hukum yang akan dibuat agar berbasis pada kebutuhan hukum masyarakat. Berkaca pada konteks pembentukan hukum di negara lain, negara Belanda memberikan pendidikan khusus kepada *legal drafter* atau perancang peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh *academy for legislation* berupa *academic training* yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional.¹³¹

Debaene and B. van Buggenhout¹³², menyebutkan pendidikan khusus tersebut diselenggarakan secara berkelanjutan dengan harapan terciptanya peningkatan mutu atau kualitas perundang-undangan dan pendidikan profesional legislasi.

¹³⁰ Katharine, Mac Cormick dan John Mark Keyes, 2020, *Roles of Legislative Drafting Offices and Drafters*. Legislative Services Branch, Ontario, h. 20.

¹³¹ Voermans, Win, 2009, *Legislative processes, institutions and safeguards for legislative quality in the Netherlands*, Sigma, Tbilisi, h. 2-3.

¹³² Debaene, S. dan B. van Buggenhout, 2002, *Informatie technologie & de kwaliteit van wetgeving, Intersentia Rechtswetenschappen*, Antwerpen, h. 92.

Keberadaan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam rangka memberikan kontribusi dalam menjalankan perannya dalam proses pembentukan produk hukum daerah adalah sangat penting, namun masih banyak kendala antara lain:

- 1) Kurangnya sumber daya manusia pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal terutama pada Subbag Perundang-Undangan memberikan beban kerja yang tinggi sehingga dikhawatirkan apabila tidak segera diselesaikan akan berdampak pada turunnya kinerja yang akan datang, disisi lainnya hal tersebut pada akhirnya berdampak pada tumpang tindihnya tugas pokok dan fungsi antara Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan dan tugas pokok dan fungsi staf Subbag Perundang-Undangan.
- 2) Belum adanya pelatihan – pelatihan terstruktur yang masif bagi Staf Subbag Perundang-Undangan maupun Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan, diperlukan pula pelatihan bagi Organisasi Perangkat Daerah lainnya dalam rangka meningkatkan -kemampuan pemahaman terhadap asas-asas pembentukan hukum agar mampu menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas.
- 3) Biaya pendidikan Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan tinggi dan kurangnya minat pada jabatan fungsional dikarenakan susahny mendapatkan angka kredit poin untuk kenaikan jabatan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal, memegang fungsi yang sangat penting dalam pembentukan produk hukum daerah melalui Subbagian Perundang-undangan bersama dengan Jabatan Fungsional Perancang Perundang-Undangan. Berdasarkan penelitian hukum yang dilakukan, Penulis dapat membuat kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Peran Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal melalui pembentukan produk hukum daerah dengan rata-rata capaian kinerja 107,5 % yang berarti mendapatkan predikat sangat baik, dalam melakukan fasilitasi atau mengkoordinasi pembentukan produk hukum daerah antara lain Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati. Maka dengan parameter tersebut pembentukan produk hukum daerah dapat dikatakan berhasil.

Namun pencapaian tersebut harus dievaluasi dengan memperhatikan isu strategis dalam Rencana Strategis Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019-2024, antara lain :

- a. Masalah peraturan – peraturan pemerintah belum seluruhnya diturunkan dalam peraturan daerah maupun kebijakan daerah dan akar masalah lemahnya koordinasi implementasi peraturan -

peraturan pemerintah. belum adanya petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan tentang aturan baru yang dikeluarkan pemerintah pusat.

- b. Belum optimal yang meliputi persentase pembentukan peraturan daerah yang terselesaikan dan akar masalah masih kurangnya tenaga *legal drafter* dalam mendukung perencanaan dan pelaksanaan regulasi lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.

Perlunya Optimalisasi Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Tegal dengan peningkatan kualitas manajemen kinerja Pemerintah Daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam rangka mewujudkan tertib administrasi produk hukum daerah.

2. Faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam pembentukan produk hukum daerah antara lain:
 - a) Kurangnya sumber daya manusia pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal terutama pada Subbag Perundang-Undangan memberikan beban kerja yang tinggi sehingga dikhawatirkan apabila tidak segera diselesaikan akan berdampak pada turunya kinerja yang akan datang, disisi lainnya hal tersebut pada akhirnya berdampak pada tumpang tindihnya tugas pokok dan fungsi antara Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan dan tugas pokok dan fungsi staf Subbag Perundang-Undangan.

- b) Belum adanya pelatihan – pelatihan terstruktur, berkesinambungan dan masif bagi Staf Subbag Perundang-Undangan maupun Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan, selain itu juga diperlukan pula pelatihan bagi organisasi perangkat daerah pemrakarsa produk hukum daerah dalam rangka meningkatkan kemampuan pemahaman terhadap asas-asas pembentukan hukum agar mampu menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas.
- c) Biaya pendidikan Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan tinggi dan kurangnya minat pada jabatan fungsional dikarenakan susahnya mendapatkan angka kredit poin untuk kenaikan jabatan .

B. Saran

Pelaksanaan pembentukan produk hukum daerah pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal melalui Subbagian Perundang-undangan telah dilaksanakan dengan baik, namun tetap diperlukan saran dalam sebagai rekomendasi dalam melakukan pembenahan – pembenahan sehingga terciptanya produk hukum yang berkualitas dan baik di Pemerintah Kabupaten Tegal, antara lain:

1. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal dalam melaksanakan perannya dalam pembentukan produk hukum daerah meskipun sudah baik akan tetapi masih perlu ditingkatkan melalui pelatihan perancangan -

perundang-undangan yang terstruktur, berkesinambungan dan masif serta dapat juga ditingkatkan melalui pelatihan maupun pendampingan dalam pembuatan produk hukum daerah yang melibatkan Fakultas Hukum pada Perguruan Tinggi terdekat agar kualitas produk hukum daerah teruji secara akademik.

Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal melalui Subbagian Perundang-undangan maupun Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan diharapkan tidak hanya menguasai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, namun diharapkan pula memahami berbagai masalah perundangan baik dari segi filosofis, yuridis dan sosiologis, sehingga produk hukum daerah yang dihasilkan dapat bekerja secara efektif dan aplikatif.

Penulis juga menyarankan adanya pembentukan Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati yang mengatur pedoman teknis mengenai pembentukan produk hukum daerah di Pemerintah Kabupaten Tegal, yang digunakan sebagai dasar teknis bagi DPRD maupun Pemerintah Daerah sebagai lembaga pembentuk produk hukum dalam rangka optimalisasi fungsi produk hukum daerah dan upaya tertib administrasi produk hukum daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi.

2. Kurangnya Jabatan Fungsional Perancang Perundang-undangan untuk membantu Subbagian Perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal terutama Subbagian Perundang-undangan harus segera ditingkatkan karena kebutuhan perancang perundang-undangan akan semakin besar dengan banyaknya produk hukum daerah yang dihasilkan, disisi lain Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal juga harus memperhatikan mengenai jenjang karir jabatan fungsional terutama mengenai pemenuhan angka kredit poin dan kesejahteraannya.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Admosudirjo, Prajudi. (1998). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ali, Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Aminuddin dan Asikin, Zainal. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly dan Sifaat, M. Ali. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Astawa, Made Pantja dan Na'a, Suprin. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Atok, A. Rosyid Al. (2015). *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Pers.
- Azhary, Muhammad Tahir. (1992). *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Azwar, Saifuddin. (2005). *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bakir, R. Sutyono. (2009). *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Tangerang: Karisma Publishing Group.

- Basyir, Azhar. (2000). *Pokok-Pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*. Yogyakarta: UII Press.
- Chamblis, William J and Seidman, Robert. (2016). *Law, Power and Order*, Dikutip dari Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Efendi, A'an dan Poernomo, Freddy. (2017). *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- El-Muhtaj, Majda. (2012). *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*., Jakarta: Kencana.
- Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadjon, Philipus M. dan Djamiati, Tatiek Sri. (2005). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hamidi, Jazim dan Lutfi, Mustafa. (2009). *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Malang: Alumni.
- Halim, Hamzah dan Putera, Kemal Redindo Syahrul. (2009). *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Emperis)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Handayono, B. Hestu Cipto. (2009). *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Jakarta: Universitas Atma Jaya.
- HR, Ridwan. (2014). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- HR, Ridwan. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- HS, Salim dan Nurbani, Erlies Septiana. (2014). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. (2005). *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*. Yogyakarta: UII Press.
- Hudam Ni'matul. (2009). "Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung: Nusa Media
- Huda, Ni'matul. (2010). *Problematisa Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, Ni'matul dan Nazriyah, R. (2011). *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Pedia.
- Ibrahim, Johnny. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Katharine, Cormick, Mac dan Keyes, John Mark. (2020). *Roles of Legislative Drafting Offices and Drafters*. Ontario: Legislative Services Branch.
- Kelsen, Hans. (2006). *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. diterjemahkan oleh Raisul Multtagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*. Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa.

- Kurnia, Mahendra Putra. (2007). *Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Lubis, Solly. (1989). *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Marbun, SF. (2018). *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mawardi, Imam Al dan Al-Sulthaniyyah, Al-Ahkam. (2007). *Hukum-Hukum dan Penyelenggaraan Negara Dalam Syari"at Islam*. Jakarta: Darul Falah.
- Modeong, Supar dan Fakrulloh, Zudan Arif. (2005). *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*. Jakarta: PT.Perca.
- Muhammad, Abdulkadir. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Narbuko, Cholid dan Achmadi, Abu. (2001). *Metode Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara.
- NPD, Budiman. (2005). *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII Press.
- Pangerang, Moenta dan Anugrah, Pradana. (2017). *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Makassar: PT Raja Grafindo Persada.
- Poerwadarminto, W.J.S. (1984). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka.

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung. 2020. *Pedoman Penulisan Tesis Program Pascasarjan Magister (S2) Ilmu Hukum Fakultas Universitas Islam Sultan Agung (Unissula)*. Semarang

Rahardjo, Satjipto. (2006). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Rahayu, Ani Sri. (2017), *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Malang: Sinar Grafika.

Ridwan. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Rohidin. (2016). *Pengantar Hukum Islam Dari Semenanjung Arabia Sampai Indonesia*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara Books.

Sarundajang, Sinyo Harry. (1999). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

S., Debaene dan Buggenhout, B. van. (2002). *Informatie technologie & de kwaliteit van wetgeving*, Intersentia Rechtswetenschappen. Antwerpen

Sidharta, Arief. (2007). *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Bandung: PT Refika Aditama.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. (2009). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.

Soekanto, Soerjono. (2010). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

- Soekanto, Soerjono. (2013). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soprapto, Maria Farida Indrati. (1998). *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suantra, I Nengah dan Nurmawati, Made. (2016). *Naskah Tutorial: Teori Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Bali: Fakultas Hukum Udayana.
- Sumitro, Roni Hanitijo. (2010). *Metodelogi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sunggono, Bambang. (2015). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Supranto, J. (2003). *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Syamsuddi, Aziz. (2011). *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tjandra, W. Riawan dan Harsono, Kresno Budi. (2009). *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Voermans, Win. (2009). *Legislative processes, institutions and safeguards for legislative quality in the Netherlands*. Tbilisi: Sigma.
- Wahyono, Padmo. (1984). *Guru Pinandita*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Walgito, Bimo. 2003. *Psikologi Sosial, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Andi Offset.

Warassih, Esmi. (2005). *Pranata Hukum sebuah telaah sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.

Widjaja, HAW. (2014). *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta PT. Raja Grafindo Persada.

Wiradipradja, E. Saefullah. (2015). *Penuntut Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*. Bandung: Keni Media.

Zein, Ahmad, Yahya, et al. (2016). *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Thafa Media.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Bagian Umum

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 12 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tegal.

Peraturan Bupati Tegal Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal Serta Staf Ahli Bupati Tegal.

C. Lain - lain

Eva Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi Vol.17 No.2 Tahun 2017

Husnul Fatarib, *Prinsip Dasar Hukum Islam (Studi Terhadap Fleksibilitas Dan Adaptabilitas Hukum Islam)*, NIZAM, Vol. 4, No. 01 Januari - Juni 2014

Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

Muhammad Rusfi, *Filsafat Harta: Prinsip Hukum Islam Terhadap Hak Kepemilikan Harta*, AL-ADALAH Vol. XIII, No. 2, Desember 2016

Sri Kusriyah, *Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Pembaruan Hukum Unissula, Vol III, No. 1 Januari – April 2016

A. Hamid.S.Attamimi, 1990 *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta.

Kadek Cahya Susila Wibawa, 2006, *Kebijakan Desentralisasi Fiskal dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi Daerah*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang.

D. Internet

https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRP_IJM_c03d6716ab_BAB%20IIBAB%202.1%20Profil%20Kab.%20Tegal.pdf, diakses pada tanggal 15 November 2021

