

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum atau *rechtstaat* yang dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh negara/pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas kenegaraan/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan memberikan kepastian hukum yang dapat diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah pedoman berperilaku dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, dari sudut pandang ilmu perundang-undangan, sebuah peraturan perundang-undangan yang baik harus dibuat berdasarkan tiga asas, yaitu asas yuridis, sosiologis dan filosofis¹. Asas yuridis mengandung makna bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superiori derogat lex inferiori*). Asas sosiologis mengandung makna bahwa suatu peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Sedangkan asas

¹ Rosjidi Ranggawidjaja, 1988, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, Hal. 80.

filosofis mengandung makna bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai luhur dan pandangan hidup bangsa.²

Secara formal, pengertian Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (yang selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) mendefinisikan 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.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu 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 dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Nawiasky murid dari Hans Kelsen juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan

² Badan Penelitian dan Pengembangan HAM dan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2003, *Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi sebagai Pelaksanaan Hak Politik*, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, Jakarta, Hal. 210

pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain³:

- a. Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal"); dan
- d. Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Teori berjenjang milik Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut diadopsi dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang mengamanatkan bahwa Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Kewenangan membentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Kabupaten/Kota diberikan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945

³ Jimly Asshiddiqie & M.Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen*, Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 170.

Pasal 18 ayat (6) bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan pembuatan Peraturan Daerah juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 236 ayat (1) yang berbunyi, untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah.

Pedoman pembentukan peraturan daerah sendiri terdapat didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Terdapat 5 (lima) tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kelima tahapan tersebut adalah perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM) sebagai instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sesuai dengan Organisasi dan Tata Kerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dapat dilibatkan dalam beberapa tahapan pembentukan peraturan daerah. Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM juga terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yaitu:

1. Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diamanatkan bahwa penyusunan prolegda provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan *dapat* mengikutsertakan instansi vertikal terkait;
2. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diamanatkan bahwa pada proses penyusunan Peraturan Daerah saat pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi diamanatkan Biro Hukum Provinsi atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota *dapat* mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
3. Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Perpres Nomor 87 Tahun 2014) diamanatkan bahwa:
 - (1) Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum.
 - (2) Penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.\
 - (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- ...
4. Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya disebut Permendagri Nomor 80 Tahun 2015) diamanatkan bahwa:
 - (1) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

- (2) Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - A. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau

...

Namun, dari semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pembentukan peraturan daerah, norma hukum yang digunakan adalah norma “dapat”. Penggunaan norma “dapat” dalam ragam bahasa teknik peraturan perundang-undangan, merupakan bagian dari norma tingkah laku (*gedrags normen*) dengan tipe norma tingkah laku “izin” (*toetemming*) yang artinya boleh melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu⁴. Oleh sebab itu, keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah masih merupakan sebuah pilihan bagi pemerintah daerah.

Sementara itu disetiap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah memiliki Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang berdasarkan Pasal

⁴ Sri Hariningsih dalam

http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/files/doc/1944_Perumus%20Norma%20dalam%20Peraturan%20Perundang-undangan.pdf, diunduh pada 27 Mei 2016.

Norma peraturan perundang-undangan perundang-undangan terdiri atas:

1. Norma tingkah laku (*gedrags normen*)
2. Norma kewenangan (*bevoegdheids normen*)
3. Norma Penetapan (*bepalende normen*)

Terdapat 4 (empat) tipe norma tingkah laku yaitu:

1. Larangan (*verbod*), jangan melakukan sesuatu, untuk ketentuan ini digunakan kata “dilarang”
2. Perintah (*gebod*), harus melakukan sesuatu, untuk ketentuan ini digunakan kata “wajib” dan “harus”
3. Izin (*toetemming*), boleh melakukan sesuatu, untuk ketentuan ini digunakan kata “dapat”
4. Pembebasan dari suatu perintah (*vrijstelling*), biasanya digunakan kata “kecuali” (apabila dirumuskan dalam Pasal tanpa ayat) atau “dalam hal” (apabila dirumuskan dalam Pasal yang memiliki ayat)

98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Hal ini diperkuat setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya (selanjutnya disebut PP Nomor 59 Tahun 2015), yang dalam Pasal 5 ayat (2) mengamanatkan bahwa keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, Penulis tertarik untuk meneliti melalui penelitian ilmiah berupa karya tulis tesis yang berjudul **“Optimalisasi Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah)”**.

B. Rumusan Masalah

Menurut uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Bagaimanakah cara mengoptimalkan keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah?

3. Bagaimanakah akibat hukum optimalisasi keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam pembentukan peraturan daerah.
2. Untuk mengkaji cara mengoptimalisasikan keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam pembentukan peraturan daerah serta menemukan solusi atas kendala-kendala yang dihadapi.
3. Untuk mengkaji akibat hukum optimalisasi keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah.

D. Manfaat Penelitian

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penelitian adalah menyangkut masalah manfaat penelitian, karena suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila penelitian tersebut memberi manfaat dan kegunaan bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Negara tentang Optimalisasi Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah), dan dapat juga dipertimbangkan sebagai bahan masukan dan sumber hukum informasi ilmiah dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat Secara Praktis

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

- a. Sebagai bahan masukan dalam rangka pengambilan kebijakan pemerintah mengenai peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Optimalisasi Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah);
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan masukan tentang pelaksanaan keterlibatan Optimalisasi Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam

Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah);dan

- c. Dapat memberi masukan bagi para pihak yang berkepentingan dan referensi bagi peneliti berikutnya.

E. Kerangka Konseptual

1. Pembentukan Peraturan Daerah

Burkhardt Krems, sebagaimana dikutip oleh Attamimi menyatakan pembentukan Peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan dan metode pembentukan peraturan. Setiap bagian kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratannya sendiri agar produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis maupun sosiologis. Oleh karena itu, menurut Krems, Pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner. Artinya, setiap aktivitas pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan bantuan ilmu-ilmu tersebut agar produk hukum yang dihasilkan dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat⁵.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah

⁵ Esmi Warrassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Cet. I, Suryandaru Utama, Semarang, Hal. 37-38.

staatsliche Rechtssetzung, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut⁶:

- a. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*)
- b. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*)
- c. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- d. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*)

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bukanlah sebuah proses yang semata-mata hanya menyusun pasal-pasal dan ayat-ayat sehingga menjadi sebuah peraturan, melainkan satu pekerjaan yang rumit dan penuh pemikiran yang mendalam untuk merancang sebuah keadaan pada masa yang akan datang melalui seperangkat aturan sekaligus memprediksikan segala sesuatu sumber daya yang dibutuhkan untuk efektivitas pencapaian tujuan pengaturan tersebut.⁷

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Keberadaan Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip

⁶ Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan "Proses dan Teknik Pembentukannya"*, Kanisius, Yogyakarta, Hal. 226.

⁷ Zudan Arif Fakrulloh, *Simplifikasi dan Reformasi Regulasi di Era Otonomi Daerah* <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/244-simplifikasi-dan-reformasi-regulasi-di-era-otonomi-daerah.html>.

desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Pasal 18 ayat (6) yang mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan pembuatan Peraturan Daerah juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) Pasal 236 yang berbunyi, untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Sedangkan untuk pedoman pembentukan peraturan daerah sendiri terdapat didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Materi muatan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengamanatkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disamping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan Peraturan Daerah juga terdapat dalam Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa Peraturan Daerah memuat materi muatan: penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam membuat suatu Peraturan Daerah ada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah. Batasan pertama adalah soal kewenangan dan yang batasan kedua adalah keberadaan Peraturan Daerah dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal, pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten/Kota sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Bupati/Walikota.

Batas kewenangan yang dimiliki oleh DPRD mengacu kepada ketentuan Pasal 154 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk menjalankan kewenangan yang antara lain sebagai berikut:

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;

Selain itu DPRD Kabupaten/Kota juga memiliki fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 Undang-Undang 23 Tahun 2014 sebagai berikut :

(1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a.pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b.anggaran; dan
- c.pengawasan.

Serta ketentuan Pasal 150 yang berbunyi :

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Sedangkan batasan tentang kewenangan pemerintahan kabupaten dan atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

Dengan adanya kedua batasan kewenangan setiap Peraturan Daerah yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota haruslah dikeluarkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Jika ada Perda yang lahir dengan tidak melibatkan salah satunya maka Perda tersebut dianggap batal demi hukum.

Demikian pula soal kewenangan pemerintahan, Peraturan Daerah yang dihasilkan tidak boleh melanggar kewenangan mengenai materi muatan peraturan daerah didalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Batasan kewenangan ini juga mengacu kepada jenis kewenangan yang diberikan, apakah dengan kewenangan delegasi

(*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) atau kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*). Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-undang Dasar) atau *Wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.⁸

Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas materi muatan apa yang didelegasikan serta dibuat dalam bentuk peraturan apa pendelegasian tersebut.

Batasan ke dua yang harus dipatuhi oleh suatu daerah adalah tentang hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hierarki peraturan perundang-undangan dalam aturan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;

⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2002, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet.5, Kanisius, Jakarta, Hal. 35.

- f. Peraturan Daerah Propinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Disamping memenuhi syarat dalam konteks desentralisasi Peraturan Daerah, Menurut Widodo Ekatjahjana pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara ideal dilandasi paling tidak oleh tiga hal yaitu⁹:

- a. Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik;
- b. Politik hukum (Peraturan Perundang-undangan) nasional yang baik;
- c. Sistem pengujian Peraturan Perundang-undangan yang memadai.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah diatur dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan,

2. Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Kantor Wilayah Kementerian HAM adalah instansi vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, berkedudukan di provinsi, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM diatur dalam

⁹ Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Citra Aditia, Bandung, Hal. 2-3.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham Nomor 28 Tahun 2014). Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM terdiri dari 4 (empat) divisi, yaitu Divisi Adminitrasi, Divisi Keimigrasian, Divisi Pemasyarakatan dan Divisi Pelayanan Hukum dan HAM. Pada Divisi Pelayanan Hukum dan HAM terdiri dari 3 (tiga) Bidang yaitu, Bidang Pelayanan Hukum, Bidang Hukum dan Bidang HAM.

Bidang yang memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah adalah bidang hukum. Berdasarkan Pasal 42 Permenkumham Nomor 28 Tahun 2014, Bidang Hukum mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, dan pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah, serta bimbingan teknis. Dan untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Bidang Hukum menyelenggarakan fungsi:

- a. pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, penyiapan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, dan pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah, serta bimbingan teknis; dan

- b. pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, dan pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah, serta bimbingan teknis.

Bidang Hukum berdasarkan Pasal 48 Permenkumham Nomor 28 Tahun 2014 terdiri dari Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Subbidang Dokumentasi dan Informasi Hukum. Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang fasilitasi penyusunan program legislasi daerah dan naskah akademik, fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah, peta permasalahan hukum, pengkajian/penelitian hukum, mediasi dan konsultasi, inventarisasi produk hukum daerah, serta pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah.

Selain diatur dalam Permenkumham Nomor 28 Tahun 2014, terdapat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-06.KP.05.03 Tahun 2016 tentang Target Kinerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2016, dalam hal ini Kanwil Kementerian Hukum dan HAM memiliki target kinerja berupa fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, dengan kriteria keberhasilan berupa

presentase pembentukan produk hukum daerah yang terfasilitasi sesuai permohonan.

Secara yuridis proses pembentukan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam tahapan pembentukan peraturan daerah hanya pada tahap perencanaan dan pembahasan yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Tahapan Perencanaan

- 1) Pasal 36 ayat (2) bahwa penyusunan prolegda provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan *dapat* mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- 2) Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Perpres Nomor 87 Tahun 2014) diamanatkan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi bahwa Penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Dalam ayat (3) disebutkan bahwa Instansi vertikal terkait adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- 3) Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diamanatkan bahwa, Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal

terkait. Instansi vertikal terkait adalah instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

b. Tahapan Pembahasan

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diamanatkan bahwa pada proses penyusunan Peraturan Daerah saat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi diamanatkan Biro Hukum Provinsi atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota *dapat* mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah, saat ini telah memiliki 13 (tiga belas) orang Perancang Peraturan Perundang-undangan dan 5 orang Calon Perancang Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan, Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya bahwa lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris atau yuridis sosiologis¹⁰. Dalam pendekatan yuridis sosiologis, hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris. Dengan demikian hukum tidak sekedar diberikan arti sebagai jalinan nilai-nilai, keputusan pejabat, jalinan kaidah dan norma, hukum positif tertulis, tetapi juga dapat diberikan makna sebagai sistem ajaran tentang kenyataan, perilaku yang teratur dan ajeg.¹¹ Dengan pendekatan ini maka diharapkan dapat dikaji cara mengoptimalkan keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah. Atau dengan kata lain, kesesuaian antara *law in books* dengan *law in action* atau kesesuaian antara *das sollen* dengan *das sein*.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin. Deskripsi dimaksudkan adalah terhadap data primer dan juga data sekunder yang berhubungan dengan optimalisasi keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah.

¹⁰ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 14

¹¹ Soerjono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka, 1979, *Perihal Penelitian Hukum*, Alumni, Bandung, Hal. 65

3. Sumber Data

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

a. Data primer.

Data primer¹² adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara dan/atau observasi yang bertujuan untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis terkait dengan perumusan permasalahan yang diteliti.

b. Data sekunder.

Data sekunder¹³ adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan Huku Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut¹⁴:

¹² J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 2

¹³ Ronny Hanitijio Soemitro, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia, Jakarta

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, Hal. 151-152

- a) UUD NRI Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;
 - d) PP Nomor 59 Tahun 2015;
 - e) Perpres Nomor 87 Tahun 2014;
 - f) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Program Aksi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2014 (selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 2 Tahun 2014);
 - g) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015;
 - h) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014;
 - i) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Target Kinerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham Nomor 9 Tahun 2015).
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder, berupa literatur bahan bacaan berupa buku-buku hukum, artikel-artikel hukum dan bahan-bahan seminar hukum;
- 3) Bahan hukum tersier, bahan diambil dari majalah hukum, surat kabar untuk penunjang informasi dalam penelitian, kamus hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan peneliti untuk menghimpun atau mengumpulkan data sekunder yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Data sekunder itu dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, karya tulis ilmiah dan sumber-sumber tertulis lainnya.

b. Observasi

Observasi adalah bagian dalam pengumpulan data. Observasi berarti mengumpulkan data langsung dari lapangan¹⁵. Sedangkan menurut Nasution observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan observasi terbuka, dimana peneliti dalam melakukan pengumpulan data menyatakan sebenarnya kepada sumber data bahwa sedang melakukan penelitian. Sehingga mereka yang diteliti mengetahui sejak awal hingga akhir tentang aktivitas peneliti.

c. Wawancara

Menurut Maleong, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu¹⁶. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih

¹⁵ Raco JR, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, Hal. 122

¹⁶ Maleong, Lexy, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung Hal. 176

bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.¹⁷

Cara wawancara yang dilakukan adalah wawancara bebas terpimpin, yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok-pokok permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Wawancara bebas terpimpin ini dimaksudkan agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang diteliti. Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka artinya subyeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

Sampel yang dipilih dalam penelitian ini dilakukan dengan *purposive non random* sampling, yaitu sampel yang diwawancarai dipilih berdasarkan tujuan penelitian dan memiliki kemampuan serta pemahaman terhadap keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pembentukan peraturan daerah. Pihak-pihak yang akan diwawancarai pada penelitian ini yaitu, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di jajaran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.

¹⁷ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2001, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, Hal. 81

5. Metode Analisis Data

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

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini disusun dalam 4 (empat) bab, yaitu Bab I, Bab II, Bab III, dan BAB IV. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang terdiri dari, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metodologi Penelitian, Jadwal Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka mengenai Konsep tentang Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari Landasan Teori dalam Pembentukan Peraturan-undangan menurut Hukum Islam, Dasar Keberlakuan Peraturan Perundang-undangan, Hierarki Peraturan Perundang-undangan, dan Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan, Kajian tentang Otonomi Daerah dan Kajian tentang Peraturan Daerah yang terdiri dari Kedudukan Peraturan Daerah, Fungsi Peraturan Daerah, Materi Muatan Peraturan Daerah, Hak Pemerintah Daerah Menetapkan Peraturan Daerah, Landasan Formil dan Landasan Materiil Pembentukan Peraturan Daerah.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan yang berisi uraian Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Pengoptimalisasian Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah, dan Akibat Hukum Optimalisasi Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Bab IV Penutup, pada bagian ini disajikan Simpulan yang dapat diambil dari analisis dari hasil penelitian dan pembahasan, dan Saran yang perlu disampaikan oleh penulis.