

**“EFEKTIVITAS REKOMENDASI KANTOR WILAYAH  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM  
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH”**

**Diajukan Oleh;**

**Achyar Arafat Muchlies**

**4619101003**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS BOSOWA**

**2023**

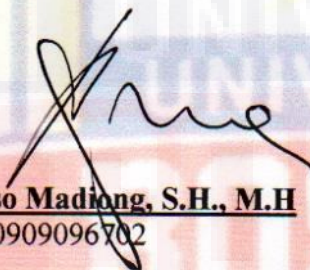
## HALAMAN PENGESAHAN


Judul : Efektivitas Rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah  
Nama : Achyar Arafat Muchlies  
Nim : 4619101003  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyetujui  
Komisi Pembimbing

Pembimbing I

Pembimbing II

  
Dr. Baso Madiang, S.H., M.H  
NIDN. 0909096702

  
Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H  
NIDN. 0931126007

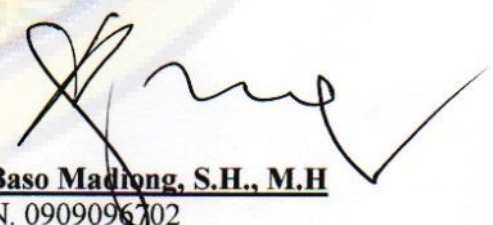
Mengetahui

Direktur  
Program Pascasarjana

Ketua  
Program Studi Ilmu Hukum



Prof. Dr. Ir. A. Muhibuddin, M.S  
NIDN. 0005086301

  
Dr. Baso Madiang, S.H., M.H  
NIDN. 0909096702

## HALAMAN PENERIMAAN

Pada hari / tanggal : Jumat, 24 Februari 2023

Tesis atas nama : Achyar Arafat Muchlies

NIM : 4619101003

Telah diterima oleh Panitia Ujian Tesis Program Pascasarjana untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister pada Program Studi Ilmu Hukum.

### PANITIA UJIAN TESIS

Ketua : Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.  
(Pembimbing I)

Sekretaris : Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H, M.H.  
(Pembimbing II)

Anggota Penguji : 1. Dr. Ruslan Renggong, S.H., M.H.

2. Dr. Almusawir, S.H, M.H.

Makassar, 24 Februari 2023

Direktur,



**Prof. Dr. Ir. A. Muhibuddin, M.S**  
NIP 19630805 199403 1 001



## PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang sepengetahuan saya, di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Pergutruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia tesis (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 25 Ayat 2 dan Pasal 70)

Makassar, Februari 2023

Mahasiswa,



**Achyar Arafat Muchlies**

## ABSTRAK

**Achyar Arafat Muchlies. 2023.** Efektivitas Rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. (dibimbing oleh Baso Madiong dan Zulkifli Makkawaru)

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah efektif terhadap Kabupaten/Kota, dan untuk mengetahui faktor yang menjadi kendala dalam mengefektifkan rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode empiris. Penelitian hukum empiris berorientasi pada data primer hasil penelitian dilapangan. Penelitian dilakukan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Makassar. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh berdasarkan kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai dan data sekunder yang diperoleh melalui bahan-bahan laporan dan dokumen lain yang telah ada serta mempunyai hubungan dengan masalah yang dibahas dalam penulisan. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Data yang diperoleh dan dikumpulkan kemudian dianalisis dengan proses pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pembentukan produk hukum merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah serta efektivitas rekomendasi yang dilakukan sangat penting dalam pembentukan produk hukum daerah, konsultasi, bimbingan dan arahan dari ahli perancang undang-undang merupakan hal yang pokok dalam melakukan rancangan produk hukum sebelum produk hukum tersebut ditetapkan.

Kata kunci: Efektivitas, rekomendasi, produk hukum, pembentukan produk hukum daerah

## ABSTRACT

**Achyar Arafat Muchlies. 2023.** Effectiveness of Recommendations from the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in Forming Regional Legal Products. (guided by Baso Madiong and Zulkifli Makkawaru)

The purpose of this study is to find out whether the recommendations of the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in the Formation of Regional Legal Products are effective for Regencies/Cities, and to find out the factors that become obstacles in making the recommendations of the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in the Formation of Regional Legal Products. The research method used is the empirical method. Empirical legal research is oriented to primary data from research results in the field. The research was conducted at the Makassar Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights. The types and sources of data used are primary data obtained based on the words and actions of people who were observed or interviewed and secondary data obtained through report materials and other documents that already exist and have a relationship with the issues discussed in writing. Data collection was carried out by conducting library research and field research. The data obtained and collected are then analyzed by the process of data collection, data reduction, data presentation, and drawing conclusions or verification. The results of the study show that the legal product formation program is an instrument that includes a legal planning mechanism so that it is always consistent with the objectives, the underlying legal ideals, and in accordance with the direction of regional development and the effectiveness of the recommendations made are very important in the formation of regional legal products, consultation, guidance and direction from expert drafters of laws is the main thing in drafting legal products before the legal products are enacted.

**Keywords:** Effectiveness, recommendations, legal products, formation of regional legal products

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan ridho-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan persiapan penelitian ini dengan judul “Efektivitas Rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah”. Penelitian ini telah dikomplikasi sebagai bagian dari persiapan tesis yang merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan penguasaan gelar master di Universitas Bosowa Makassar.

Di dalam proses penulisan tesis ini, penulis banyak mendapatkan bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan tepat waktu. Oleh karena itu, ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Batara Surya, ST., M.Si selaku Rektor Universitas Bosowa Makassar.
2. Bapak Prof. Ir. A. Muhibuddin, M.Si selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Bosowa Makassar.
3. Ibu Dr. Yulia A Hasan, SH., MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar.
4. Bapak Dr. Baso Madiung, SH., MH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Bosowa Makassar dan sekaligus sebagai pembimbing I yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama penyusunan tesis.
5. Bapak Zulkifli Makkawaru, SH., MH selaku pembimbing II yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama penyusunan tesis.

6. Seluruh dosen dan staf administrasi serta petugas perpustakaan pada program Pascasarjana Universitas Bosowa Makassar, yang secara langsung atau tidak langsung telah memberi bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis.
7. Ayah dan Ibuku tercinta, serta kakak-kakakku yang telah banyak memberikan dukungan, semangat dan doa bagi penulis.
8. Istri tercinta yang telah memberikan dorongan setulus hati dan anak tersayang yang menjadikan semangat dalam menyelesaikan studi program Pascasarjana, semoga ilmu yang penulis dapatkan bermanfaat.
9. Kepada semua pihak yang sudah membantu Penulis memberikan informasi dan data yang dibutuhkan dalam penelitian serta semua pihak yang selalu memberikan dukungan dan motivasi serta mensupport penulis dalam menyelesaikan studi program Pascasarjana.
10. Teman sekelas di Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Bosowa yang sudah banyak membantu dan memberikan dukungan serta informasi sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan belum sempurna. Untuk itu saran beserta kritikan yang membangun sangat diharapkan. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Makassar

Achyar Arafat Muchlies



## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PENERIMAAN .....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS .....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
<b>BAB II KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL .....</b>	<b>8</b>
A. Tugas dan Fungsi Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah .....	8
B. Pengertian dan Mekanisme Pembentukan Produk Hukum Daerah .....	10
C. Ruang Lingkup Produk Hukum Daerah .....	19
D. Teori Pembentukan Produk Hukum Daerah .....	20
E. Pengertian Efektivitas dan Pengukuran terhadap Efektivitas...	27
F. Kerangka Pikir Penelitian.....	41
G. Defenisi Operasional .....	44

<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>46</b>
A. Tipe Penelitian.....	46
B. Lokasi Penelitian .....	46
C. Jenis dan Sumber Data .....	46
D. Teknik Pengumpulan Data .....	47
E. Teknik Analisis Data.....	48
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>51</b>
A. Mekanisme Pembuatan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota ..	51
B. Permasalahan Pembentukan Produk Hukum Daerah .....	62
C. Peran Kantor Wilayah Kemenkumham dalam Pembentukan Produk Hukum yang Efektif.....	69
<b>BAB V KESIMPULAN .....</b>	<b>77</b>
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran.....	77
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>79</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>82</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sebagai penerapan asas desentralisasi, Negara Republik Indonesia memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dalam hal ini kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah, dengan adanya pemberian otonomi kepada daerah, tentu berimplikasi pada berhaknya tiap-tiap daerah dalam mengurus dan mengatur sendiri pemerintahan daerah secara otonom atau mandiri, dan salah satu implikasi yang menjadi titik berat dalam hal ini adalah daerah diberi hak untuk membentuk dan menetapkan produk hukum untuk daerahnya, dalam melaksanakan otonomi daerah.<sup>1</sup>

Produk hukum daerah dalam urusan pemerintahan merupakan hal yang sangat penting, karena memiliki kedudukan yang sangat strategis, produk hukum daerah tersebut berupa peraturan yang meliputi perda atau disebut juga perkada, Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah. (KDH), Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sulchan Syahid, 2000, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta.

<sup>2</sup> John M.Echolls dan Hasan Shadily, 2000, *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta.

Program legislasi Daerah (Prolegda) merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis, sesuai dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang merupakan perubahan atas Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dari undang-undang tersebut digunakan dalam pembentukan produk hukum daerah. Prolegda bertujuan agar dalam Pembentukan Perda harus secara terencana dimulai dari Prolegda dengan materi muatan dalam suatu prolegda dituangkan dalam naskah akademik setelah melalui proses harmonisasi yaitu untuk mengetahui sejak awal keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal atau horozontal agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan atau kewenangan sesuai dengan salah satu asas hukum di Indonesia *Lex Superiori Derogat Lege Priori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah), sehingga dalam proses pembentukan peraturan daerah beberapa masalah, baik aspek materi, aspek formal atau teknis dapat teratasi.

Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pembentukan produk hukum daerah tersebut diatur dalam 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. Untuk menjamin ketepatan isi dan prosedur, digunakan prolegda sebagai pedoman dan pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat lembaga yang mempunyai wewenang dalam pembentukan peraturan daerah. Prolegda secara operasional memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem Peraturan Perundang-undangan nasional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan falsafah Negara. Dalam Pasal 36 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait diantara instansi vertikal terkait tersebut adalah Kantor Wilayah Hukum dan HAM di wilayah provinsi setempat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, yang dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 2 bahwa Kantor Wilayah Hukum dan HAM melaksanakan tugas pokok dan fungsi dalam wilayah Provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 46 Bidang Hukum mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pengembangan budaya hukum melalui penyuluhan hukum di wilayah, bantuan hukum, jaringan dokumentasi

informasi hukum penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, fasilitasi analisis dan evaluasi hukum di daerah, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan penyuluh hukum dan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah, selanjutnya pada Pasal 47 dalam melaksanakan tugas sebagai mana dimaksud dalam Pasal 46, bidang hukum menyelenggarakan fungsi : a. pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis di bidang penyiapan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum, bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan dan penyuluh hukum di wilayah; dan b. pelaksanaan kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang penyiapan bahan fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, penyuluhan hukum, desa/kelurahan sadar hukum, bantuan hukum, dan jaringan dokumentasi informasi hukum, bimbingan teknis, pembinaan dan pengembangan perancang peraturan perundangundangan dan penyuluh hukum di wilayah

Keikutsertaan Kantor Wilayah Hukum dan HAM dalam pembentukan Program Legislasi Daerah diharapkan dapat sesuai dengan pelaksanaan tugas dan fungsi dalam bidang tata laksana yaitu mewujudkan sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* serta dalam bidang peraturan perundang-undangan yaitu mewujudkan regulasi yang lebih tertib tidak tumpang tindih dan kondusif, sehingga dapat

menciptakan terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan Perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, sesuai dengan Pancasila serta UUD 1945.

Program Pembentukan Peraturan Daerah harus didasarkan pada skala prioritas, sehingga dalam membentuk suatu kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya memperhatikan kepentingan nasional dan menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dengan memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pada kenyataan yang ditemukan, program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.<sup>3</sup> Rancangan penyusunan program pembentukan perda seharusnya telah ada terlebih dahulu dalam hal ini yaitu telah melakukan pengkajian dan penyesuaian dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik. Hasil pengkajian dan penyesuaian tersebut sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauh mana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dijelaskan bahwa, suatu rancangan perda disertai naskah akademik atau disertai

---

<sup>3</sup> Laporan Hasil Kegiatan Inventarisasi, Klasifikasi dan Penetapan Peraturan Daerah diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara Tahun 2015

dengan keterangan atau penjelasan. Dalam hal ini kantor wilayah Kementerian Hukum dan HAM memiliki peran dan fungsi mengatasi hal tersebut. Dari permasalahan tersebut maka sangat penting dilakukan penelitian yaitu **“EFEKTIVITAS REKOMENDASI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH”**

### **B. Rumusan Masalah**

Rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Mekanisme Pembuatan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota?
2. Faktor apakah yang menjadi kendala dalam hal mengefektivaskan rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan produk hukum daerah?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Mekanisme Pembuatan Perda Provinsi di Kabupaten/Kota.
2. Untuk mengetahui faktor yang menjadi kendala dalam mengefektivaskan rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.



Adapun kegunaan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjadi bahan referensi dan sumber informasi bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM terhadap efektivitas pemberian rekomendasi pada pembentukan produk hukum daerah
2. Sebagai sumber informasi bagi para praktisi dalam pembentukan produk hukum daerah sehingga dapat berjalan dengan baik.



## BAB II

### KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

#### A. Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Hukum dan HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam bidang tata laksana pada 8 area perubahan Kementerian Hukum dan HAM tercantum bahwa“ mewujudkan sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*”. Selanjutnya dalam bidang peraturan perundang-undangan yaitu “mewujudkan regulasi yang lebih tertib tidak tumpang tindih dan kondusif” Sebagaimana hal tersebut juga diatur dalam Pasal 2 Menkumham RI Nomor : 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik, Kantor Wilayah Hukum dan HAM mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dalam wilayah Provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian pada Pasal 3 Peraturan Menkumham RI Nomor: M-01.PR.07. 10 Tahun 2005 dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. pengkoordinasian, perencanaan, pengendalian program, dan pengawasan;
- b. pembinaan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- c. penegakan hukum di bidang masyarakat, keimigrasian, administrasi hukum umum, dan hak kekayaan intelektual;

d. perlindungan, pemajuan, pemenuhan, penegakan dan penghormatan hak asasi manusia;

e. pelayanan hukum;

f. pengembangan budaya hukum dan pemberian informasi hukum, penyuluhan hukum, dan diseminasi hak asasi manusia;

g. pelaksanaan kebijakan dan pembinaan teknis di bidang administrasi di lingkungan Kantor Wilayah.

Dari hal tersebut dapat dipahami bahwa dalam penyusunan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, instansi tersebut diantaranya adalah Kantor Wilayah Hukum dan HAM di wilayah provinsi setempat, hal ini telah diatur tegas dalam Pasal 36 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kemudian dijelaskan juga bahwa berdasarkan Pasal 36 Ayat (3) tersebut, maka kemudian Pasal 46 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : 30 Tahun 2018 mempunyai tugas melaksanakan kegiatan di bidang penyiapan bahan perencanaan hukum, pengembangan hukum, dan pembinaan jaringan dokumentasi dan informasi hukum serta pengkoordinasian program legislasi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan selanjutnya dalam pasal 47 Peraturan Menkumham RI Nomor : 30 Tahun 2018 dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46, Bidang Hukum menyelenggarakan fungsi :

a. penyiapan bahan perencanaan hukum dan pengembangan hukum;

- b. pembinaan dan pengembangan jaringan dokumentasi dan informasi hukum;
- c. pengkoordinasian program legislasi daerah.

Tugas yang diemban oleh Kantor Wilayah Hukum dan HAM dalam menyiapkan bahan perencanaan hukum dan pengembangan hukum, pembinaan dan pengembangan jaringan dokumentasi dan informasi hukum dan pengkoordinasian program legislasi daerah ini disebabkan masih seringnya permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pembentukan peraturan daerah, antara lain:

#### **B. Pengertian dan Mekanisme Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Substansi dasar pembentukan produk hukum daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

- Produk hukum daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- Produk hukum daerah dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- Produk hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- Produk hukum daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raproduk hukum daerah



- Produk hukum daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Produk hukum daerah.
- Produk hukum daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah.
- Produk hukum daerah dapat menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Produk hukum daerah (PPNS Produk hukum daerah);
- Pengundangan. Produk hukum daerah dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Produk hukum daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Produk hukum daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Produk hukum daerah. Penyampaian rancangan Produk hukum daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Wali kota paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Produk hukum daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam 30 (tiga puluh) hari, rancangan Produk hukum daerah tersebut sah menjadi Produk hukum daerah dan wajib diundangkan dengan memuatnya di dalam lembaran daerah.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan Produk hukum daerah sebagai berikut:

- Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/ Bupati/Walikota
- Rancangan Produk hukum daerah yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah;
- Produk hukum daerah dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- Produk hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Produk hukum daerah lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- Produk hukum daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak banyaknya lima juta rupiah.
- Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Produk hukum daerah.
- Produk hukum daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

Produk hukum daerah merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tata cara membentuk Produk hukum daerah harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD

adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Produk hukum daerah bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah. Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanProduk hukum daerah atau Produk hukum daerah<sup>4</sup>.

Materi muatan Peraturan daerah tidak boleh meregulasi hal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, otonomi daerah tidak boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU. Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, Peraturan daerah tidak boleh memuat hal urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti halnya:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional;
6. agama

---

<sup>4</sup> Bagir Manan, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta .

Materi muatan Peraturan daerah dapat memuat asas sesuai dengan substansi peraturan daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Produk hukum daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.<sup>5</sup>

Oleh karena itu materi Produk hukum daerah secara umum memuat antara lain:

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, 2002. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, PSH FH UII, Yogyakarta. hal.136.



2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl*) dengan demikian Produk hukum daerah merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Produk hukum daerah merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.<sup>6</sup> Selanjutnya mengenai materi muatan Produk hukum daerah dapat berasal dari beberapa sisi, antara lain:

- a. berasal dari delegasi Undang-undang
- b. karena inisiatif daerah
- c. penjabaran dari adat
- d. penjabaran dari agama

Memperhatikan materi muatan Produk hukum daerah tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa apabila dalam pembuatan produk hukum daerah tersebut benar-benar merupakan atau mengimplementasikan hal-hal tersebut, maka diharapkan Produk hukum daerah tersebut benar-benar dapat memberikan makna bagi masyarakat, terutama dalam mengakomodir kearifan lokal. Pembuatan Produk hukum daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut diatas akan menghindari adanya Peraturan Daerah yang bermasalah.

---

<sup>6</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, 2003. Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) yang mengandung makna yaitu “*legal*” sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum), sesuai dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>1</sup>, kemudian kata “*draft*” sesuai Kamus Inggris-Indonesia<sup>2</sup> yang berarti “konsep”, dengan penambahan kata “ing”, maka “*drafting*” berarti “pengonsepan”, “perancangan”. Jadi “*legal drafting*” adalah pengonsepan atau hukum perancangan yang berarti “cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan”.<sup>7</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*), menurut Burkhardt Krems<sup>8</sup> meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) disatu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regeling*). Pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan kegiatan interdisipliner.

Dalam pembentukan produk hukum nasional dan daerah dalam mengatur kehidupan masyarakat, harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum, maka segala tindakan pemerintah maupun masyarakat harus berdasarkan hukum yang berlaku.

Di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan Menurut T.Koopman,

---

<sup>7</sup> Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, 2005. *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*. PT.Perca, Jakarta.

<sup>8</sup> A.Hamid.S.Attamimi, 2005. Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI. Jakarta.

semakin terasa diperlukan kehadirannya,<sup>9</sup> hal tersebut sesuai dengan 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.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 1 UU No.15 Tahun 2019 menentukan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan. Sedangkan 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.<sup>10</sup> Dengan adanya penjelasan tersebut menunjukkan bahwa kata “pembentukan” berarti “proses, perbuatan, cara membentuk”<sup>11</sup>. Dari hal tersebut menjelaskan bahwa kata pembentukan memiliki makna yang luas, tidak sekedar berkaitan dengan hal-hal yang bersifat teknis, melainkan juga mencakup aspek substansial. Peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU No.15 Tahun 2019 yaitu peraturan tertulis, yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang

---

<sup>9</sup> Mahendra Putra Kurnia, 2007, *et all, Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif*. Kreasi Total Media. Yogyakarta.

<sup>10</sup> Lihat ketentuan Pasal 1 angka 16 Permendagri No.120 Tahun 2018 tentang *Pembentukan Produk Hukum Daerah*

<sup>11</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Kedua. Balai Pustaka. Jakarta.

ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dari penjelasan 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;
- e. Dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.<sup>12</sup>

Mekanisme penyusunan produk hukum daerah yaitu, sesuai pasal 34 UU Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan Perda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, penyusunan dan penetapan Pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Prolegda disusun oleh Pemerintah Daerah dan DPRD yang dikoordinasikan oleh Balegda. (Pasal 36 ayat (1) UU No.12/2011). Badan pembentukan perda menyusun rancangan prolegda dilingkungan DPRD (Pasal 36 ayat (2) UU No.12/2011), kemudian tata Cara penyusunan Program Pembentukan Perda di lingkungan DPRD diatur dengan

---

<sup>12</sup> Lihat ketentuan Pasal 1 angka 17 Permendagri No.120 Tahun 2018 tentang *Pembentukan Produk Hukum Daerah*.

Peraturan DPRD. (Pasal 36 ayat (4) UU No.12/2011). Biro Hukum atau dalam hal ini terkait dengan bagian hukum mengkoordinasikan penyusunan rancangan program Pembentukan Perda dilingkungan Pemerintah Daerah dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait (Pasal 36 ayat (3) UU No.12/2011), selanjutnya tata cara penyusunan program Pembentukan Perda dilingkungan Pemda diatur dengan Peraturan Kepala Daerah. (Pasal 36 ayat (5) UU No.12/2011), hasil koordinasi penyusunan Program Pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah disepakati menjadi Prolegda (Provinsi/Kab/Kota) dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD dalam bentuk Keputusan DPRD. (Pasal 36 UU No.12/2011).

### **C. Ruang Lingkup Produk Hukum Daerah**

Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan menurut Pasal 3 Permendagri No.120 Tahun 2018 terdiri dari:

- a. Perda atau nama lainnya;
- b. Perkada;
- c. Peraturan DPRD

Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, terdiri dari perda Provinsi dan perda kabupaten/kota, sedangkan Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota (Pasal 1 ayat 5 Permendagri No.120 Tahun 2018). Menurut Pasal 7 Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD provinsi dan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Produk hukum daerah yang bersifat penetapan menurut ketentuan Pasal 1

(17) Permendagri No.120 Tahun 2018 berbentuk:

- a. Keputusan Kepala Daerah;
- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

#### **D. Teori Pembentukan Produk Hukum Daerah**

##### **1. Teori Sistem Hukum Perundang-undangan**

Pengertian hukum menurut Mochtar Kusumaatmaja tidak hanya memandang Hukum merupakan perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, yang harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.<sup>13</sup> Dengan demikian maka komponen sistem hukum terdiri dari; 1. asas-asas dan kaedah; 2. Kelembagaan hukum; dan 3. proses-proses perwujudan kaidah hukum.

Suatu sistem hukum dalam prespektif pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (*Law Making Institutions*), lembaga-lembaga pelaksana (*Implementing Institutions*), dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut (*Rule Occupants*).

---

<sup>13</sup> Mochtar Kusuma Atmaja, 2005. *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran. Bandung.

Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

1. Materi hukum (tatanan hukum) yang di dalamnya terdiri dari:
  - a. perencanaan hukum;
  - b. pembentukan hukum;
  - c. penelitian hukum;
  - d. pengembangan hukum.
2. Dalam pembentukan materi hukum, hal yang harus diperhatikan adalah politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.
3. Aparatur hukum adalah mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum;
4. Sarana dan prasarana hukum meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
5. Budaya hukum adalah yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya; dan
6. Pendidikan hukum.<sup>14</sup>

Hukum sebagai suatu sistem juga dikemukakan oleh Kess Schut, yang juga dikemukakan oleh J.J.H.Brugink, yaitu sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang saling berkaitan yakni unsur idiil, unsur operasional dan unsur actual.<sup>15</sup> Unsur idiil terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang

---

<sup>14</sup> Satya Arianto, 2003. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI. Jakarta.

<sup>15</sup> JJ.H.Brugink, 2000. *Refleksi Tentang Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.



oleh para yuris disebut dengan “sistem hukum”. Unsur operasional terdiri dari keseluruhan organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Sedangkan unsur actual adalah putusan-putusan dan perbuatan kongkrit yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari pengembanan jabatan maupun dari warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistim hukum tersebut. Dengan demikian maka sistem hukum dapat dipahami mempunyai arti sempit dan luas. Dalam arti sempit mencakup unsur idiil, sedangkan dalam arti luas mencakup unsur idiil, operasional dan aktual.

Sistem hukum dalam arti sempit disebut pula dengan sistem hukum positif, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat dan hukum kebiasaan. Apabila sistem hukum idiil tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis oleh pejabat yang berwenang di bidang perundang-undangan maka disebut dengan sistem hukum perundang-undangan, sistem peraturan perundang-undangan Indonesia menurut HS Natabaya adalah suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, terdiri atas; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>16</sup>

## **2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik.**

Untuk mencapai tujuan negara sesuai dengan amanat dalam konstitusi maka dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*)

---

<sup>16</sup> HS.Natabaya, 2008. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Konstitusi Press dan Tatanusa. Jakarta.

dalam penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah. Peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistimatis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan. Menurut I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, peraturan perundang-undangan termasuk perda, yang terkait dengan norma, harus memenuhi tiga landasan yakni: landasan berlaku secara Filosofis, landasan berlaku secara sosiologis dan landasan berlaku secara yuridis.<sup>17</sup>

Landasan berlaku secara filosofis, yaitu rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis, atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Landasan secara sosiologis (*sociologische grondslag*), yaitu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecendrungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan landasan keberlakuan secara yuridis (*juridische grondslag*) adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Selain itu yang

---

<sup>17</sup> Made Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung.

perlu diperhatikan pula dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah bahasa dalam peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya bahwa semua produk hukum yang dihasilkan harus dapat dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat yang menjadi sasarannya. Jika suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat ditransformasikan dengan baik kepada masyarakat, maka hal ini jelas akan berdampak kepada ketaatan maupun kepatuhan masyarakat itu sendiri. Demikian halnya dengan Peraturan daerah, yang mengatur kehidupan masyarakat suatu daerah, maka harus dapat dipahami dan dimengerti oleh masyarakat daerah yang bersangkutan, sehingga hal-hal yang diatur dapat dilaksanakan.

Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan 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.<sup>18</sup> Hal lainnya yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda adalah jangan sampai mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan. P.W. Brower menunjukkan beberapa asas, seperti *Lex Superior Legi Inferior*, *Lex Specialis derogat Legi Generalis*,

---

<sup>18</sup>Supardan Madeong, Zudan Arif Fakhrulloh, 2005. *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*. PT.Perca. Jakarta.

dan *Lex Posterior Derogat Legi Priori*.<sup>19</sup> Sementara itu, Purnadi Purbacaraka<sup>20</sup> menyatakan beberapa asas, selain yang sudah disebutkan oleh Brower, yaitu:

1. Perundang-undangan tidak berlaku surut, perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat yang lebih tinggi mempunyai kedudukan lebih tinggi pula.
2. Perundang-undangan tidak boleh diganggu gugat.
3. Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian.
4. Keberlakuan perundang-undangan diumumkan.

Asas-asas tersebut harus diperhatikan dalam pembentukan Perda agar tidak terjadi konflik norma, baik secara vertikal maupun horizontal dalam Perda yang dibentuk. 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.<sup>21</sup> Asas-asas dan ketiga landasan tersebut diformulasikan ke dalam bagian Pembukaan dan Batang Tubuh Perda yang dibentuk. Menurut Leon Fuller ada 8 kriteria hukum yang baik yaitu<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Yohanes Usfunan, Op.Cit.

<sup>20</sup> Purnadi Purbacaraka; 2003. *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*. Cetakan pertama, C.V. Rajawali. Jakarta. Hal. 35-36.

<sup>21</sup> Solly Lubis; 2012. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Cetakan ke empat, Penerbit Mandar Maju. Bandung.

<sup>22</sup> 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.

1. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
2. Hukum harus dipublikasikan;
3. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
4. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;
5. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;
6. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;
7. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;
8. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Untuk menjamin hak-hak warga Negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang baik karena merupakan pondasi Negara Hukum. Sedangkan untuk membentuk keputusan yang baik, menurut ketentuan Pasal 97 UU No. 12 Tahun 2011 adalah : Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau

Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat. Dari hal tersebut menunjukkan bahwa dalam membentuk keputusan yang baik pada dasarnya adalah sama dengan membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UUNo.12 Tahun 2011, dan khusus untuk produk hukum daerah juga berdasarkan Permendagri No.120 Tahun 2018 tentang Produk Hukum Daerah. Selain itu di dalam merancang peraturan perundang-undangan yang baik dapat menggunakan metode ROCIPPI (*Rule, Oportunity, Capacity, Comication, Interest, Proces, Ideologi*), yang merupakan pemecahan masalah dalam merancang peraturan perundang-undangan yang baik.

#### **E. Pengertian Efektivitas dan Pengukuran terhadap Efektivitas**

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan Efektivitas sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan.

Efektivitas ditentukan oleh hubungan antara output yang dihasilkan oleh suatu pusat tanggung jawab dengan tujuannya. Pusat tanggung jawab merupakan organisasi yang dipimpin oleh seorang manajer yang bertanggung jawab terhadap aktifitas yang dilakukan, melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan tujuan akhir

untuk mengubah input menjadi output. Semakin besar output yang dikontribusikan terhadap tujuan, maka semakin efektiflah unit tersebut. Menurut Anthony<sup>23</sup> Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi. Efektivitas disebut juga efektif, apabila tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditemukan sebelumnya. Hal ini sesuai dengan pendapat soewarno yang mengatakan bahwa Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Caster I. Bernard, Efektivitas adalah tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama.<sup>24</sup> Menurut Cambel J.P, Pengukuran Efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah :

- a. Keberhasilan program
- b. Keberhasilan sasaran
- c. Kepuasan terhadap program
- d. Tingkat input dan output
- e. Pencapaian tujuan menyeluruh<sup>25</sup>

Dengan hal tersebut Efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, Efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk

---

<sup>23</sup> Anthony dan Govindrajan, 2005. *Sistem Pengendalian Manajemen*. Buku 2. Salemba Empat. Jakarta

<sup>24</sup> Barnard, I, Chester. 2004. *Organisasi dan Manajemen, Struktur, Perilaku dan Proses*. Gramedia. Jakarta

<sup>25</sup> Campbell, 2000. *Riset dalam Efektifitas Organisasi*. Terjemahan Sahat Simamora. Erlangga. Jakarta



mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>26</sup> Sementara itu, menurut Richard M. Steers, Efektivitas merupakan suatu tingkatan kemampuan organisasi untuk dapat melaksanakan seluruh tugas-tugas pokoknya atau pencapaian sasarannya. Efektivitas dalam dunia riset ilmu-ilmu sosial dijabarkan dengan penemuan atau produktivitas, dimana bagi sejumlah sarjana sosial Efektivitas seringkali ditinjau dari sudut kualitas pekerjaan atau program kerja.

Dari pendapat beberapa ahli di atas dapat disimpulkan pengertian Efektivitas, yaitu keberhasilan suatu aktivitas atau kegiatan dalam mencapai tujuan (sasaran) yang telah ditentukan sebelumnya. Mengingat keanekaragaman pendapat mengenai sifat dan komposisi dari Efektivitas, maka tidaklah mengherankan jika terdapat sekian banyak pertentangan pendapat sehubungan dengan cara meningkatnya, cara mengatur dan bahkan cara menentukan indikator Efektivitas, sehingga, dengan demikian akan lebih sulit lagi bagaimana cara mengevaluasi tentang Efektivitas.

Pengertian yang memadai mengenai tujuan ataupun sasaran organisasi, merupakan langkah pertama dalam pembahasan Efektivitas, dimana seringkali berhubungan dengan tujuan yang ingin dicapai. Dalam usaha mengukur Efektivitas yang pertama sekali adalah memberikan konsep tentang Efektivitas itu sendiri. Dari beberapa uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa Efektivitas merupakan kemampuan untuk melaksanakan aktifitas-aktifitas suatu lembaga secara fisik dan non fisik untuk mencapai tujuan serta meraih keberhasilan maksimal.

---

<sup>26</sup> Loc.cit

Pendekatan Efektivitas dilakukan dengan acuan berbagai bagian yang berbeda dari lembaga, dimana lembaga mendapatkan input atau masukan berupa berbagai macam sumber dari lingkungannya. Kegiatan dan proses internal yang terjadi dalam lembaga mengubah input menjadi output atau program yang kemudian dilemparkan kembali pada lingkungannya.

a. Pendekatan sasaran (*Goal Approach*)

Pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana suatu lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Pendekatan sasaran dalam pengukuran Efektivitas dimulai dengan identifikasi sasaran organisasi dan mengukur tingkatan keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran tersebut. Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran Efektivitas dengan pendekatan ini adalah sasaran yang realistis untuk memberikan hasil maksimal berdasarkan sasaran resmi “*Official Goal*” dengan memperhatikan permasalahan yang ditimbulkannya, dengan memusatkan perhatian terhadap aspek output yaitu dengan mengukur keberhasilan program dalam mencapai tingkat output yang direncanakan. Dengan demikian, pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana organisasi atau lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai.

b. Pendekatan Sumber (*System Resource Approach*)

Pendekatan sumber mengukur Efektivitas melalui keberhasilan suatu lembaga dalam mendapatkan berbagai macam sumber yang dibutuhkannya. Suatu lembaga harus dapat memperoleh berbagai macam

sumber dan juga memelihara keadaan dan sistem agar dapat menjadi efektif. Pendekatan ini didasarkan pada teori mengenai keterbukaan sistem suatu lembaga terhadap lingkungannya, karena lembaga mempunyai hubungan yang merata dalam lingkungannya dimana dari lingkungan diperoleh sumber-sumber yang terdapat pada lingkungan seringkali bersifat langka dan bernilai tinggi.

c. Pendekatan Proses (*Internal Process Approach*)

Pendekatan proses menganggap sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan dari suatu lembaga internal. Pada lembaga yang efektif, proses internal berjalan dengan lancar dimana kegiatan bagian-bagian yang ada berjalan secara terkoordinasi. Pendekatan ini tidak memperhatikan lingkungan melainkan memusatkan perhatian terhadap kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki lembaga, yang menggambarkan tingkat efisiensi serta kesehatan lembaga. Pengukuran Efektivitas dapat dicapai dari hasil (*outcome*) seringkali belum dapat diketahui dalam jangka pendek, akan tetapi dalam jangka panjang setelah program berhasil, sehingga ukuran Efektivitas dapat dinyatakan secara kualitatif (berdasarkan pada mutu) dalam bentuk pernyataan saja (*judgement*), artinya apabila mutu yang dihasilkan baik, maka Efektivitasnya baik pula. Menurut pendapat David Krech, Ricard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey "*Individual and Society*" yang dikutip Sudarwan Danim "*Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok*" menyebutkan ukuran Efektivitas, sebagai berikut:

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*).
2. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam Efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pada jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).
3. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.
4. Intensitas yang akan dicapai, artinya memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian di atas, bahwa ukuran daripada Efektivitas harus adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran, ukuran daripada Efektivitas harus adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi, artinya ukuran daripada Efektivitas adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi. Membahas masalah ukuran Efektivitas memang sangat bervariasi tergantung dari sudut terpenuhinya beberapa kriteria akhir. Menurut pendapat Cambell yang dikutip oleh Richard M. Steers "*Efektivitas Organisasi*" menyebutkan beberapa ukuran dari pada Efektivitas, yaitu:

---

<sup>27</sup> Danim, Sudarwan. 2004. *Motivasi Kepemimpinan Dan Efektifitas Kelompok*.. PT Rineka Cipta. Jakarta

1. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi.
2. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan.
3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik.
4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut.
5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi.
6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya.
7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu.
8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu.
9. Semangat Kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki.
10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan.
11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan.

12. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan.<sup>28</sup>

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran Efektivitas merupakan suatu standar terpenuhinya sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/ kegiatan melaksanakan fungsi-fungsi secara optimal.

- a. Banyaknya Peraturan Daerah bermasalah, baik teknis (*legal drafting*) maupun substantif (bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau disharmoni dengan Peraturan Daerah lain, dan lain-lain), tidak konsisten dan tumpang tindih.
- b. Tidak sesuai dengan asas-asas pembentukannya. Peraturan Daerah lebih banyak membatasi hak dan membebankan kewajiban-kewajiban kepada masyarakat tanpa memperhitungkan kapasitas masyarakat dalam menjalankan kewajiban-kewajiban tersebut;
- c. Berbagai produk hukum daerah kurang terintegrasi dengan bidang pembangunan lainnya. Belum sepenuhnya sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) & Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).
- d. Perumusan Peraturan Daerah yang kurang jelas, mengakibatkan sulitnya implementasi dan multi tafsir.

---

<sup>28</sup> Steers, R.M, 2005. *Efektifitas Organisasi*. Alih Bahasa: Dra. Magdalena Jamin. Erlangga. Jakarta

- e. Banyaknya usulan atau rencana pembentukan Peraturan Daerah yang diajukan tanpa disertai data/informasi, suatu mekanisme yang efektif yang mampu menjamin ketertiban, maka yang terjadi bukan perbaikan kondisi hukum tetapi justru lebih memperburuk kondisi hukum. Proses pembentukan Peraturan Daerah seolah menjadi sebuah rutinitas kerja, tidak ada upaya yang lebih khusus agar tercipta Peraturan Daerah yang lebih berkualitas;
- f. Ada kecenderungan pola pikir/ anggapan Pemerintah Daerah dan DPRD bahwa semua masalah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus diselesaikan dengan pembentukan Peraturan Daerah, tanpa tanpa melihat dan menyesuaikan dengan arah agenda pembangunan daerah ke depan.

Pola pikir ini ini berlanjut pada langkah berikutnya, yaitu menganggap bahwa biaya Peraturan Daerah hanya dihitung pada saat pembentukan Peraturan Daerah tersebut saja tanpa memperhitungkan biaya penyelenggaraannya. Kenyataannya, biaya implementasi suatu Peraturan Daerah justru membutuhkan anggaran lebih besar daripada biaya pembentukan, terlebih jika Peraturan Daerah tersebut mengamankan pembentukan lembaga baru atau kewenangan baru. Dengan demikian, diharapkan melalui keikutsertaan Kantor Wilayah Hukum dan HAM provinsi dalam pembentukan produk hukum daerah dapat menciptakan terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan Perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan



umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas mengenai tugas pokok dan fungsi Kantor Wilayah (Kanwil) Hukum dan HAM, Kantor Wilayah khususnya Divisi Pelayanan Hukum dan HAM idealnya berperan dalam mengevaluasi Perda, mengkoordinasikan Program Legislasi Daerah (Prolegda) serta memetakan permasalahan-permasalahan hukum di daerah. Implementasi peran yang sangat krusial tersebut khususnya dalam pembentukan/memfasilitasi perda oleh Kanwil yang meliputi penyusunan panduan perancangan perda, konsultasi dan bimbingan teknis, inventarisasi dan kajian perda serta koordinasi harmonisasi raperda yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penyusunan Panduan Perancangan Perda.

Dalam hal ini Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Sebagai lembaga pembina hukum di daerah dapat diminta pendapatnya untuk konsultasi dalam perancangan Perda, yang pada permasalahan tersebut, memiliki petugas yang dapat membuat perancangan Perda. Banyaknya perda-perda yang dibatalkan di berbagai daerah disebabkan karena para perancang perda tersebut belum memahami dan menguasai penyusunan perda baik itu menyangkut segi materi, muatan maupun teknik penyusunannya. Selain itu kebanyakan dari perda belum diharmonisasi sehingga tumpang tindih. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*good governance*) dapat dicapai melalui peningkatan kompetensi aparatur pemerintahan daerah dalam tertib pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu,

ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan daerah (Perda) meliputi:

- a. Rancangan perda sebelum dibahas di DPRD harus meminta tanggapan baik dari segi materi, muatan maupun teknik penyusunannya dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM.
- b. Proses persetujuan substansi suatu rancangan Perda dilakukan koordinasi dengan instansi pusat maupun daerah.
- c. Dalam pembentukan Perda yang dilakukan, harus memperhatikan aspek Hak Asasi Manusia dan Kesetaraan Jender.

Dimensi Pembangunan yang Berkelanjutan dengan berbasis Tata Kelola Pemerintahan yang Baik; Teknik Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah; Penyusunan Perda APBD, Perda Pajak Daerah, Perda Retribusi Daerah, Perda Penataan Ruang Daerah, dan Perda Organisasi Perangkat Daerah yang Tidak Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih Tinggi, Kepentingan Umum, Hak Asasi Manusia, Kesetaraan Jender dan Biaya Tinggi.

## 2. Konsultasi dan Bimbingan Teknis.

Konsultasi dan bimbingan teknis berguna dalam mempersiapkan sumber daya manusia sebagai perancang peraturan daerah serta produk perundang-undangan daerah lainnya. Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu produk perundangundangan lokal yang bersifat mengatur. Kekuatan mengikatnya meliputi seluruh warga masyarakat dimana Perda itu berlaku. Secara

singkat proses pembentukan Perda dimulai dengan draft Perda yang diajukan oleh eksekutif dalam hal ini adalah dinas, badan atau perangkat daerah lainnya. Draft Perda kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas, maka jadilah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Setelah dibahas bersama DPRD melalui beberapa tahapan baru ditetapkan oleh kepala daerah dan diundangkan dalam Lembaran Daerah.

### 3. Inventarisasi dan Kajian Perda.

Peraturan Daerah (Perda) dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, Inventarisasi dan kajian terhadap suatu rancangan peraturan daerah menjadi sangat penting. Inventarisasi peraturan daerah yang telah dikeluarkan pemerintah daerah memiliki tujuan untuk mengevaluasi dan meneliti kesesuaiannya dengan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar dan ideology negara. Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya yaitu UUD 1945 serta Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika dapat dibatalkan. Sedangkan tujuan dari kajian peraturan daerah adalah untuk melakukan identifikasi Peraturan-peraturan baik di Pusat maupun di Daerah serta memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengkaji kembali penerapan peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang diidentifikasi bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya.

#### 4. Koordinasi Harmonisasi Ranperda.

Pada era globalisasi, pendekatan penanganan pembangunan yang masih mengandalkan pada pendekatan sektoral hanya akan mengakibatkan penyelesaian yang tambal sulam, sehingga tidak menyelesaikan berbagai permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang ada. Salah satu sub sistem dari instrumen pembangunan nasional adalah di bidang hukum termasuk disini peraturan perundang-undangan. Permasalahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia belakangan ini menjadi isu yang sangat mengemuka. Terjadinya tumpang tindih dan peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah menjadi isu yang selalu diangkat dalam berbagai kesempatan. Pada dasarnya semua aparatur penyelenggaraan negara sangat menyadari terjadinya hal tersebut, namun tindak lanjut untuk mengantisipasi permasalahan tersebut tidak pernah tuntas. Salah satu penyebabnya adalah karena masih terjadinya ego sektoral atau kepentingan dari kementerian/lembaga yang sebenarnya sangat dibutuhkan agar dapat meminimalisir terjadinya ketidakseimbangan dari pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Urgensi pengharmonisasian peraturan perundang-undangan saat ini di Indonesia semakin lama menjadi semakin signifikan, ditengah-tengah situasi dan kondisi yang semakin kompleks antara lain dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengaruh globalisasi. Di mana signifikansi yang paling mengemuka terhadap langkah-langkah harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah untuk terciptanya kepastian dan jaminan hukum bagi siapapun yang berkepentingan.

Tanpa adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, akan memunculkan ketidakpastian hukum, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu (i) harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan (ii) harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan dengan demikian yang harmonis adalah hukum positifnya (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global

## F. Kerangka Pikir Penelitian

- Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan Bersama KDH, Peraturan DPRD, dan berbentuk Keputusan meliputi Keputusan KDH, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD
- Dasar penyusunan produk hukum daerah yaitu:
  - a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang Nomor 12 Tahun 2011
  - b. 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
  - c. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
- Keikutsertaan Kantor Wilayah Hukum dan HAM dalam pembentukan Program Legislasi Daerah diharapkan dapat sesuai dengan pelaksanaan

tugas dan fungsi dalam bidang tata laksana yaitu mewujudkan sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* serta dalam bidang peraturan perundang-undangan yaitu mewujudkan regulasi yang lebih tertib tidak tumpang tindih dan kondusif, sehingga dapat menciptakan terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan Perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, sesuai dengan Pancasila serta UUD 1945. Adanya keterlibatan Kantor Kementerian Hukum dan HAM tersebut, diharapkan dalam pelaksanaannya dapat efektif sehingga apa yang menjadi peran dan fungsi lembaga tersebut dapat terlaksana dan mencapai sasaran

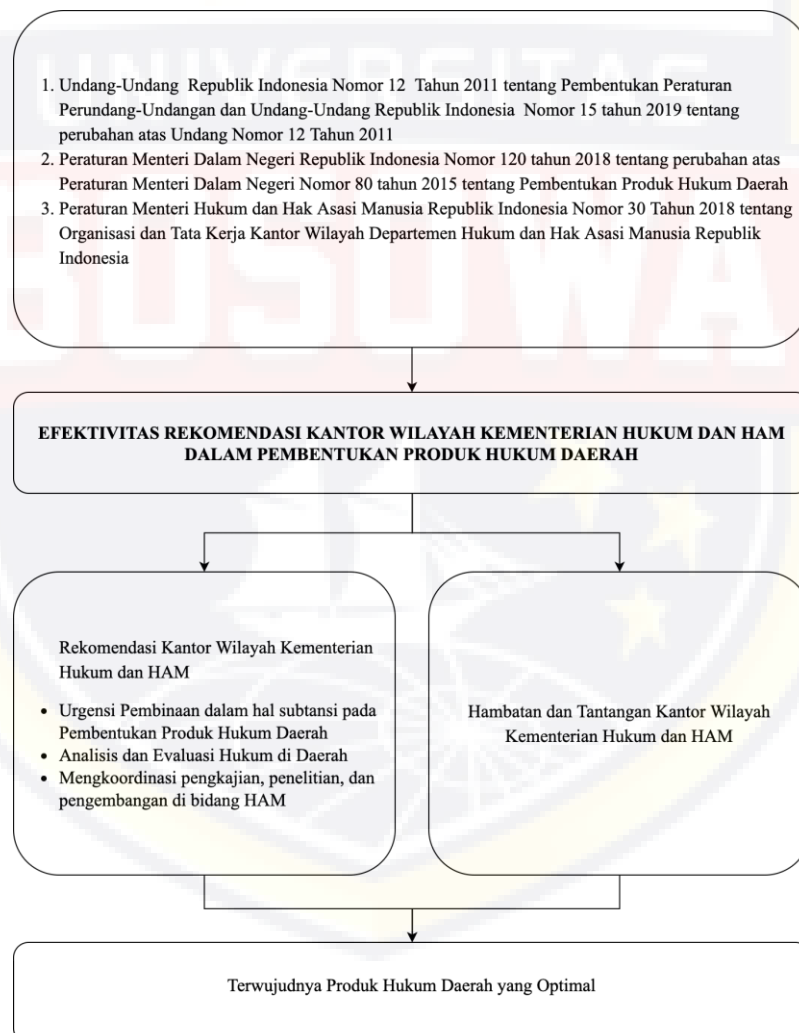
- Kantor Wilayah khususnya Divisi Pelayanan Hukum dan HAM idealnya berperan dalam mengevaluasi Perda, mengkoordinasikan Program Legislasi Daerah (Prolegda) serta memecahkan permasalahan-permasalahan hukum di daerah. Implementasi peran yang sangat krusial tersebut khususnya dalam pembentukan/memfasilitasi perda oleh Kanwil yang meliputi penyusunan panduan perancangan perda, konsultasi dan bimbingan teknis, inventarisasi dan kajian perda serta koordinasi harmonisasi raperda. Dalam pelaksanaan peran dan fungsi tersebut, mengalami beberapa faktor penghambat dan diharapkan dalam



pelaksanaannya faktor-faktor penghambat tersebut dapat diatasi dengan baik.

- Apabila peran dan fungsi kantor kementerian Hukum dan HAM dapat terlaksana dengan baik, dan faktor-faktor penghambat dapat dikendalikan, maka apa yang menjadi tujuan pembentukan produk hukum daerah dapat terwujud secara efektif

### Bagan Kerangka Pikir Penelitian :



## G. Definisi Operasional

- a. Efektivitas adalah penilaian atau keberhasilan penyusunan Propemperda berdasarkan tahapan yang telah ditentukan dalam peraturan Perundang-undangan terkait;
- b. Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan PerdaProvinsidan PerdaKabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis;
- c. Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan;
- d. Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD;
- e. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat;

- f. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan yaitu metode empiris, yaitu penelitian terhadap fakta empiris yang diperoleh berdasarkan observasi atau pengalaman. penelitian hukum empiris terdiri dari: a. Penelitian terhadap indentifikasi hukum (tidak tertulis); dan b. Penelitian terhadap Efektivitas hukum. Penelitian hukum empiris berorientasi pada data primer (hasil penelitian dilapangan). Pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat serta mengamati apa yang terjadi di lapangan, penerapan peraturan-peraturan tersebut dalam prakteknya dalam masyarakat.<sup>29</sup> Dari metode tersebut, maka penelitian ini diharapkan mampu mendeskripsikan tentang Efektivitas rekomendasi kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan produk hukum daerah.

#### **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan untuk mengumpulkan data dan informasi dalam pelaksanaan penelitian.

#### **C. Jenis dan Sumber Data**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan data yang mempunyai hubungan dengan permasalahan dan tujuan penelitian, adapun jenis dan sumber data yang digunakan yaitu :

---

<sup>29</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

a. Data Primer

Data primer yang diperoleh adalah berdasarkan kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai.<sup>30</sup> Sumber data ini dicatat melalui catatan tertulis yang dilakukan melalui wawancara yang diperoleh peneliti dari Informan, yang mana Informan tersebut merupakan orang yang dianggap memiliki hubungan dengan permasalahan dalam penelitian yang dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisi masalah yang diteliti.<sup>31</sup>

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan-bahan laporan dan dokumen lain yang telah ada serta mempunyai hubungan dengan masalah yang dibahas dalam penulisan

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data merupakan masalah yang perlu diperhatikan dalam setiap pelaksanaan penelitian ilmiah untuk memperoleh data yang lengkap, benar, dan dapat dipertanggungjawabkan. Adapun metode pengumpulan data dalam melakukan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu, dengan menelaah dan menganalisis buku-buku, jurnal, hasil penelitian dan literatur-literatur sebagai landasan teoritis yang akan mendukung dalam menjawab permasalahan.

---

<sup>30</sup> Moleong, Lexy J, 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung.

<sup>31</sup> Ibid,

b. Penelitian Lapangan (*field research*) yaitu, penelitian yang dilakukan dengan cara wawancara langsung dengan objek yang diteliti. Dalam hal ini melakukan teknik interview (wawancara) yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan beberapa informan yang berkaitan dengan penulisan karya ilmiah. Informan yang akan diwawancara dalam hal ini:

- 1) Staf Biro Hukum Provinsi
- 2) Kepala Bidang Hukum
- 3) Perancang Peraturan Perundang-undangan
- 4) Staf Analis Hukum Sekertaris DPRD Provinsi

#### **E. Analisis Data**

Data yang diperoleh dikumpulkan kemudian dianalisis. Proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan ditemukan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.<sup>32</sup> Tahapan analisis data adalah sebagai berikut<sup>33</sup>:

##### **a. Pengumpulan Data**

Pengumpulan data ini dilakukan berkaitan dengan data penelitian yang ada di lapangan yaitu peneliti melakukan wawancara dengan Pimpinan dan Staff di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM

##### **b. Reduksi Data**

Dalam reduksi data hal-hal pokok dipilih yang sesuai dengan fokus penelitian. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang

---

<sup>32</sup> Moleong, Lexy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. remaja Rosdakarya. Bandung.

<sup>33</sup> Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana, J, 2014. *Qualitative Data Analysis*. A Methods Sourcebook, Edition 3. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press. USA.: Sage Publications. Jakarta

menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi. Data-data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencarinya sewaktu-waktu diperlukan. Reduksi data yang dilakukan antara lain dengan menajamkan hasil penelitian mengenai Efektivitas rekomendasi Kantor wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan produk hukum daerah, sehingga hasil penelitian sesuai dengan permasalahan yang ingin diteliti dan membuang data yang tidak perlu. Pada tahap ini peneliti memilih data yang paling tepat yang disederhanakan dan diklasifikasikan atau dasar tema, memadukan data yang tersebar, menelusuri tema untuk data tambahan, dan membuat simpulan menjadi uraian singkat.

c. Penyajian Data

Data-data yang diperoleh peneliti baik data primer maupun data sekunder kemudian dikumpulkan untuk diteliti kembali dengan menggunakan metode editing untuk menjamin data-data yang diperoleh itu dapat dipertanggungjawabkan sesuai kenyataan yang ada, selanjutnya dilakukan pembetulan terhadap data yang keliru, dengan demikian dapat dilakukan penambahan data yang kurang lengkap yang kemudian disusun secara sistematis.

d. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi, merupakan suatu kegiatan utuh, simpulan yang diverifikasi selama penelitian berlangsung, simpulan final mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data akhir, tergantung pada

besarnya kumpulan-kumpulan catatan yang ada di lapangan, penyimpanan dan metode pencarian ulang yang digunakan untuk catatan penelitian.





## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Mekanisme Pembuatan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota

Muatan materi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam hal penyelenggaraan otonomi daerah, perbantuan dan masalah kondisi khusus daerah, atau penjabaran peraturan Undang-Undang lebih lanjut ke yang lebih tinggi. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat atau dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali Kota. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam hierarki peraturan perundang-undangan terdapat pada Pasal 7, Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, yaitu:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang (UU/Perppu);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Merujuk pada jenis peraturan perundang-undangan, maka kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkinya. Hal tersebut sejalan dengan asas 'kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan,' yang mengandung arti peraturan perundang-undangan harus

memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hirarki (*lex superior derogat legi inferiori*; peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah). Dalam arti kata lain, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan (disharmoni) dengan peraturan yang lebih tinggi.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 87 sampai Pasal 90. Adapun mekanisme Pembuatan perda yakni sebagai berikut:

1. Pembahasan Rancangan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur.

Setelah rancangan perda kabupaten/kota diterima oleh gubernur, dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari gubernur harus memberikan hasil fasilitasi kepada bupati/walikota. Jenis-jenis rancangan perda kabupaten/kota yang difasilitasi, yakni:

- a. Rancangan perkada;
  - b. Rancangan PB KDH; atau
  - c. Rancangan peraturan DPRD.
2. Pembuatan Surat Sekretaris Daerah tentang Fasilitasi. Sekretaris daerah atas nama gubernur membuat surat tentang fasilitasi rancangan perda kabupaten/kota, rancangan peraturan bupati/walikota, rancangan peraturan bersama bupati/ walikota atau rancangan Peraturan DPRD kabupaten/kota.

3. Penyempurnaan Rancangan Perda Kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota menindaklanjuti surat fasilitasi tersebut di atas dengan melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda kabupaten/kota guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ada di setiap provinsi yang memiliki divisi pelayanan hukum dimana terdapat bidang hukum yang membidangi fasilitasi produk hukum daerah. Pembentukan produk hukum daerah menjadi tugas dan fungsi bidang hukum adalah 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, penyusunan program legislasi daerah dan naskah akademik dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah serta bimbingan teknis.

Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia merupakan salah satu instansi yang kewenangannya tidak diserahkan ke Pemerintah Daerah, maka Kementerian Hukum dan HAM mempunyai instansi vertikal di daerah yaitu Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan HAM yang berkedudukan di setiap provinsi, yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan HAM

dikepalai oleh seorang Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (sekarang menggunakan nomenklatur Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) menyatakan bahwa Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia dalam penyusunan rancangan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara sesuai dengan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dimana kementerian yang dimaksud dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 dibentuk untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dan mempunyai tugas dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Berdasarkan Pasal 140 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (selanjutnya disebut Orta Kemenkumham), bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Ditjen PP) mempunyai tugas dalam menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas mengenai tugas pokok dan fungsi Kantor Wilayah (Kanwil) Hukum dan HAM, Kantor Wilayah khususnya Divisi Pelayanan Hukum dan HAM idealnya berperan dalam mengevaluasi Perda, mengkoordinasikan Program Legislasi Daerah (Prolegda) serta memetakan permasalahan-permasalahan hukum di daerah. Implementasi peran yang sangat krusial tersebut khususnya dalam

pembentukan/memfasilitasi perda oleh Kanwil yang meliputi penyusunan panduan perancangan perda, konsultasi dan bimbingan teknis, inventarisasi dan kajian perda serta koordinasi harmonisasi raperda yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penyusunan Panduan Perancangan Perda

Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM Kantor Wilayah Hukum dan HAM Sulawesi Selatan menjelaskan bahwa Kantor Wilayah Hukum dan HAM sebagai lembaga pembina hukum di daerah dapat diminta pendapatnya untuk konsultasi dalam perancangan Perda. Mengenai konsultasi ini, Kanwil telah menyiapkan tenaga buat perancangan Perda dengan menyiapkan tenaga perancang peraturan daerah. Banyaknya perda-perda yang dibatalkan di berbagai daerah disebabkan karena para perancang perda tersebut belum memahami dan menguasai penyusunan perda baik itu menyangkut segi materi, muatan maupun teknik penyusunannya.

Selain itu kebanyakan dari perda belum diharmonisasi sehingga tumpang tindih. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (good governance) dapat dicapai melalui peningkatan kompetensi aparatur pemerintahan daerah dalam tertib pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan daerah (Perda) meliputi :

- a. Rancangan perda sebelum dibahas di DPRD harus meminta tanggapan baik dari segi materi, muatan maupun teknik penyusunannya dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM.
  - b. Proses persetujuan substansi suatu rancangan Perda dilakukan koordinasi dengan instansi pusat maupun daerah.
  - c. Dalam pembentukan Perda yang dilakukan, harus memperhatikan aspek Hak Asasi Manusia dan Kesetaraan Jender; Dimensi Pembangunan yang Berkelanjutan dengan berbasis Tata Kelola Pemerintahan yang Baik; Teknik Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah; Penyusunan Perda APBD, Perda Pajak Daerah, Perda Retribusi Daerah, Perda Penataan Ruang Daerah, dan Perda Organisasi Perangkat Daerah yang Tidak Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih Tinggi, Kepentingan Umum, Hak Asasi Manusia, Kesetaraan Jender dan Biaya Tinggi.
2. Konsultasi dan Bimbingan Teknis

Konsultasi dan bimbingan teknis berguna dalam mempersiapkan sumber daya manusia sebagai perancang peraturan daerah serta produk perundang-undangan daerah lainnya. Ketua Komisi I (Bidang Tugas Hukum dan Pemerintahan) DPRD Provinsi Sulawesi Selatan menjelaskan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan

Daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu produk perundangundangan lokal yang bersifat mengatur.

Kekuatan mengikatnya meliputi seluruh warga masyarakat dimana Perda itu berlaku. Secara singkat proses pembentukan Perda dimulai dengan draft Perda yang diajukan oleh eksekutif dalam hal ini adalah dinas, badan atau perangkat daerah lainnya. Draft Perda kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas, maka jadilah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Setelah dibahas bersama DPRD melalui beberapa tahapan baru ditetapkan oleh kepala daerah dan diundangkan dalam Lembaran Daerah.

### 3. Inventarisasi dan Kajian Perda Kepala Biro Hukum

Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan bahwa Peraturan Daerah (Perda) dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, Inventarisasi dan kajian terhadap suatu rancangan peraturan daerah menjadi sangat penting.

Inventarisasi peraturan daerah yang telah dikeluarkan pemerintah daerah memiliki tujuan untuk mengevaluasi dan meneliti kesesuaiannya dengan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara. Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya yaitu UUD 1945 serta Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika dapat dibatalkan. Sedangkan tujuan dari kajian peraturan daerah ini



adalah untuk melakukan identifikasi Peraturan-peraturan baik di Pusat maupun di Daerah serta memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengkaji kembali penerapan peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang diidentifikasi bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya.

#### 4. Koordinasi Harmonisasi Raperda

Kepala Biro Hukum Pemprov Sulawesi Selatan menjelaskan bahwa harmonisasi suatu peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya adalah merupakan suatu keharusan dilakukan sebelum peraturan daerah itu dibentuk. Urgensi pengaturan tata cara pengajuan rancangan peraturan daerah adalah agar lebih tercapai koordinasi antara Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah dan efektivitas proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.<sup>34</sup> Kondisi yang baik dalam perencanaan dan persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah dan harmonisasi materi atau substansi rancangan peraturan daerah antar satuan kerja perangkat daerah akan melahirkan Peraturan Daerah yang baik dan berkualitas. Rapat Koordinasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Evaluasi Peraturan Daerah (Perda) diikuti unsur dari DPRD Provinsi, Biro Hukum Provinsi,

---

<sup>34</sup> Wawancara Biro Hukum Pemprov Sulawesi Selatan, Marwan Mansyur pada 21 Desember 2022

Kantor Wilayah Hukum dan HAM, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia.

**Tabel 1**  
**Rekap produk Hukum yang diharmonisasi di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2022**

No.	Perda yang dibuat	Jumlah
1	Peraturan Daerah	171
2	Peraturan Walikota	34
3	Peraturan Bupati	35

Sumber: *Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan*

Berdasarkan table 1 di atas terkait perda yang dibuat selama tahun 2022 sebanyak 240, yang terdiri dari peraturan daerah sebanyak 171 peraturan, peraturan walikota sebanyak 34 peraturan, dan peraturan bupati sebanyak 35 peraturan. Jadi selama tahun 2022 jenis peraturan yang diajukan untuk di harmonisasi adalah sebanyak 240, dan yang paling banyak peraturan yang diajukan untuk diharmonisasi adalah dalam bentuk peraturan daerah, yaitu sebanyak 171 peraturan

**Tabel 2**  
**Rekap Perda yang ditindak lanjuti dan tidak ditindak lanjuti di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2022**

No	Tahun	Perda	Jumlah	Ditindak lanjuti	Tidak ditindak lanjuti
1	2022	Provinsi	16	9	7
2	2022	Kab/Kota	224	198	26

Sumber: *DPRD Provinsi Sulawesi Selatan*

Produk hukum yang diajukan untuk diharmonisasi di kantor wilayah kementerian hukum dan HAM dari 240 usulan tidak semuanya diproses namun

terdapat beberapa produk hukum yang mendapat rekomendasi untuk tidak ditindaklanjuti. Hal ini bisa dilihat pada table 2 di atas, dimana produk hukum yang mendapat rekomendasi untuk ditindaklanjuti sebanyak 217, sementara yang direkomendasikan untuk tidak ditindaklanjuti sebanyak 33 produk hukum

Tugas dan fungsi Kantor Wilayah Hukum dan HAM Sulawesi Selatan dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah yaitu di mana Kementerian Hukum dan HAM merupakan Kementerian yang dibentuk guna membantu tugas-tugas Presiden (eksekutif) di dalam permasalahan-permasalahan yang Tugas Dan Fungsi Kantor Wilayah Hukum Dan HAM Sulawesi Selatan menyangkut pelaksanaan tugas pemerintah di bidang hukum dan juga menyangkut substansi dan sistem hukum serta perkembangannya. Tugas Pemerintahan di bidang hukum mencakup peran yang sangat strategis untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia.

Pada hakekatnya peran Kantor Wilayah adalah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Hal ini dapat dilihat dari Ketentuan Pasal 2 Ayat (3) butir 24 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah

Otonom yang menyatakan bahwa sebagian Kewenangan Pemerintah (Kementerian Kehakiman dan HAM) dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kemenkumham di daerah. Tugas dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sendiri mencakup hal-hal seperti melakukan aktualisasi fungsi hukum berupa pembentukan peraturan perundangundangan di daerah yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, dan tidak bias gender, memperhatikan terlaksananya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia, kemudian melakukan kerja sama dengan instansi di daerah dalam melakukan harmonisasi substansi hak asasi manusia di dalam peraturan perundang-undangan di daerah serta membantu (konsultatif) pelaksanaan pembentukan peraturan perundangundangan di tingkat daerah dari sisi substansi aturannya. Keseluruhan tugas dan fungsi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM sebagaimana dijelaskan di atas merupakan implementasi dan konsekuensi logis dari pelaksanaan tugas sebagai kepanjangan tangan Menteri di daerah sehingga kanwil harus serius mempersiapkan diri serta memiliki tenaga hukum yang berkualitas agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan sebagaimana dalam ketentuan perundang-undangan.

Menurut penulis, keberhasilan dan kegagalan pembinaan hukum dan perundang-undangan di suatu daerah berada di atas pundak Kepala Kantor Wilayah. Idealnya, ada keharusan bahwa peranan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dapat lebih dari sekedar peran yang terbatas dan hanya pasif menunggu diikutsertakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Hal ini penting mengingat Kanwil Hukum dan HAM bukan saja memberikan

masuk secara substansi terhadap suatu Ranperda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara peraturan daerah dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir. Dalam upaya meningkatkan peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam proses penyusunan peraturan daerah perlu disusun suatu aturan untuk pelaksanaan yang mengatur secara rinci mekanisme penyusunan peraturan daerah yang melibatkan Pemerintah Daerah, DPRD maupun Kanwil Kementerian Hukum dan HAM, dengan adanya payung hukum yang komprehensif diharapkan dapat mendorong optimalisasi penyusunan Peraturan Daerah yang berkualitas.

#### **B. Permasalahan dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan sebagaimana telah diuraikan dan berdasarkan ketentuan Pasal 33 jo. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegda (Program Pembentukan Perda) memuat program pembentukan peraturan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dengan judul rancangan peraturan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, meliputi: a.

Latar belakang dan tujuan penyusunan; b. Sasaran yang ingin diwujudkan; c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan d. Jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur, telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik. Lebih lanjut ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu.

Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik atau disertai dengan keterangan atau penjelasan. Namun, berdasarkan hasil kegiatan inventarisasi, klassifikasi dan penetapan Peraturan Daerah, ditemukan bahwa program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan

daerah.<sup>35</sup> Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik sebelum penetapan Program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah.<sup>36</sup> Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda<sup>37</sup> agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik<sup>38</sup> pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga

---

<sup>35</sup> Laporan Hasil Kegiatan Inventarisasi, Klassifikasi dan Penetapan Peraturan Daerah diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara Tahun 2015.

<sup>36</sup> Hasil wawancara dengan beberapa Kepala Bagian Hukum Kabupaten/ pada saat pelaksanaan kegiatan Inventarisasi, Klassifikasi dan Penetapan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan pada bulan Januari 2021

<sup>37</sup> Diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>38</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 192.

dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti. Adapun parameter untuk prioritas pembuatan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dapat dipedomani sebagai berikut: a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah.

Peraturan Daerah (Perda) dibagi menjadi dua bentuk, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dibawah Peraturan Presiden. Peraturan Daerah (Perda) merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya melibatkan lembaga perwakilan. Itu sebabnya jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai keistimewaan dalam hal materi muatannya. Perda mempunyai keistimewaan karena dapat memuat ketentuan pidana dalam materi muatannya, Perda juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang jenis dan kedudukannya diatur dalam UUD 1945.<sup>39</sup> Penerapan hierarki peraturan perundang-undangan tidak lepas

---

<sup>39</sup> Ahmad Yani, 2011, Pembentukan Undang-Undang dan Perda. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 13.



dari pengaruh politik yang kemudian membentuk sistem ketatanegaraan di Indonesia. Seperti disampaikan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengkait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat.

Hierarki peraturan perundang-undangan tidak lepas dari sistem ketatanegaraan di Indonesia. Bahkan hal tersebut sudah dimulai sejak masa kolonial Belanda di Indonesia yakni sejak tahun 1800 sampai dengan 1942. Demikian juga pada masa pendudukan Jepang dari tahun 1942 sampai 1945.<sup>40</sup> Keberadaan peraturan daerah dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sudah ada sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda. Pada masa ini sistem perundang-undangan yang berlaku tidak dapat dipisahkan dari sistem perundang-undangan di Kerajaan Belanda.<sup>41</sup> Setelah Indonesia merdeka, dengan berlakunya UUD 1945 sebagai UUD Republik Indonesia, maka sistem hukum dan pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945.<sup>42</sup>

Hakikat Perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan sebuah karakteristik perda yang tidak dimiliki oleh peraturan perundang-undangan lainnya, yang hanya memosisikan peraturan perundang-undangan dimaksud sebagai alat hukum tertulis untuk kepentingan nasional semata. Hakikat Perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan fungsi Perda yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih

---

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakhti, hlm. 358.

<sup>41</sup> Imam Soebechi, 2016, Hak Uji Materiil. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 106.

<sup>42</sup> Ibid., hlm. 107.

lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga menjadi sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas daerah.<sup>43</sup>

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 hari, Perda tersebut disetujui bersama. Apabila rancangan Perda tidak ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 hari, Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Pengesahan Perda harus dirumuskan dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “Perda ini dinyatakan sah” dengan mencantumkan tanggal sah dan kalimat pengesahan itu harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda, sebelum pengundangan naskah perda ke dalam lembaran daerah. Sebagai upaya pengawasan terhadap Perda oleh pemerintah, paling lama tujuh hari setelah ditetapkan, Perda tersebut harus disampaikan kepada pemerintah. Perda yang dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya

---

<sup>43</sup> Kuntana Magnar, 2002, Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Bandung: Armico, hlm. 22.

Perda yang dimaksud. Paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan Perda yang dimaksud, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda yang dimaksud.<sup>44</sup>

Kewenangan Pemerintah Daerah adalah semua kewenangan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter dan agama. Dalam menyelenggarakan kewenangan dimaksud, pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah. Kewenangan pemerintah pusat dalam kedudukannya sebagai perumus dan pelaksana kebijakan dilakukan oleh Kementerian-Kementerian. Bagi Kementerian yang kewenangannya tidak diserahkan kepada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dapat dibentuk Instansi Vertikal. Jadi, instansi vertikal merupakan perangkat kementerian yang berada di daerah.

### **C. Peran Kantor Wilayah Kemenkumham dalam Pembentukan Produk Hukum yang Efektif**

Terbentuknya suatu produk hukum daerah yang efektif dan berkualitas, harus melalui proses tahapan dan pelibatan berbagai pihak yang terlibat didalamnya. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki tugas dan fungsi

---

<sup>44</sup> Rikardo Simarmata, 2003, *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*. Jakarta: Yayasan Hukum Bantaya, hlm. 38.

untuk mengawal pembentukan produk hukum daerah yang berkualitas. Hal tersebut tertuang secara institusional dalam ketentuan Pasal 58 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, yaitu mengenai pelaksanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Demi memberikan informasi kepada masyarakat luas terkait tugas dan peran Kanwil Kemenkumham dalam pembentukan produk hukum daerah yang berkualitas, Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham yang diwakili Kepala Bidang Hukum dan yang memiliki tugas sebagai Perancang Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa proses pengharmonisasian, pemantapan dan pembulatan konsepsi berkala secara mutatis mutandis untuk pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus memperhatikan beberapa aspek, yaitu aspek prosedural yang berkaitan dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni tahap perencanaan; tahap penyusunan; tahap pembahasan; tahap penetapan; tahap pengundangan; dan tahap penyebarluasan.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas pengharmonisasian dan keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan tersebut, Kanwil Kemenkumham memiliki Sumber Daya Manusia yang meliputi 1 orang Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya; 3 orang Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda dan 13 orang Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama yang bertugas melakukan

kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah; dan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah. Perancang peraturan perundang-undangan juga berwenang dalam mengeluarkan legal opinion, Kanwil Kemenkumham akan terus mengawal proses pembentukan perundang-undangan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dan kemudian keterlibatan peran perancang akan terus dilakukan sehingga legalitas suatu produk hukum daerah lebih efektif dan berkualitas.

Semakin banyak pemikiran yang kemudian ada didalam satu sintesis tentu akan melahirkan suatu produk yang lebih baik. Pada Kantor Wilayah Kemenkumham memiliki tim penyusun yang didalamnya terdapat tim Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang akan melayani norma hukum kearah yang lebih terarah dan baik sehingga hasil produk hukum yang dihasilkan sesuai harapan masyarakat.

Era reformasi menjadi katalisator menuntun terjadinya perubahan besar, sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu dari sekian tuntutan utama masyarakat sekarang ini adalah adanya supermasi hukum yang berkolerasi dengan kepastian hukum sebagaimana telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tingkat Pemerintahan Daerah, jaminan kepastian hukum salah satunya dimanifestasikan melalui sejumlah produk peraturan daerah yang manifestasinya hanya dapat terwujud melalui produk peraturan yang berkualitas dengan melalui proses perencanaan yang matang, sinergi,

berkesinambungan, terstruktur dan sistematis dan tentu melibatkan sumber daya tenaga perancang peraturan perundang-undangan yang profesional, peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan merupakan supporting dalam mendukung terwujudnya pelaksanaan fungsi legislasi yang merupakan fungsi vital yang melekat pada legislatif dan eksekutif. Keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) diharapkan mampu menjadi unsur pelaksana penting dalam mewujudkan Perda yang baik, yang berkualitas yang secara komprehensif mampu menjawab persoalan hukum dan persoalan sosial di daerah. setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Dengan pentingnya mewujudkan Perda yang baik maka kemampuan dan peran sumber daya manusia dalam hal ini Perancang Peraturan Perundang-Undangan sangatlah penting memiliki kompetensi dalam keterlibatan perwujudan Produk Hukum Daerah yang berkualitas, Perancang Peraturan Perundang-Undangan tersebut akan mengaktualisasikan kemampuan yang dimiliki melalui pelibatan bersama-sama dengan DPRD dan unsur Pemda dalam proses pembentukan Perda.

Kepala Bidang Hukum pada Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Selatan mengatakan bahwa sebagai lembaga pembina hukum di daerah dapat berkonsultasi dan meminta pendapat dalam perancangan Perda, dalam proses konsultasi tersebut, Kanwil memiliki tenaga buat perancangan Perda dengan menyiapkan tenaga perancang peraturan daerah. Banyaknya perda-perda yang dibatalkan di berbagai daerah

disebabkan karena para perancang perda tersebut belum memahami dan menguasai penyusunan perda baik itu menyangkut segi materi, muatan maupun teknik penyusunannya, selain itu kebanyakan dari perda belum diharmonisasi sehingga tumpang tindih.<sup>45</sup>

Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*good governance*) dapat dicapai melalui peningkatan kompetensi aparatur pemerintahan daerah dalam tertib pembentukan peraturan daerah. Konsultasi dan bimbingan teknis berguna dalam mempersiapkan sumber daya manusia sebagai perancang peraturan daerah serta produk perundang-undangan daerah lainnya.

Staf biro hukum provinsi dan Staf skertaris DPRD Provinsi dalam hal ini adalah analis hukum di kantor tersebut mengatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yaitu daerah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan melalui penetapan Peraturan Daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu produk perundang-undangan lokal yang bersifat mengatur, dan mengikat seluruh warga masyarakat dimana Perda itu berlaku. Proses pembentukan Perda dimulai dengan draft Perda yang diajukan oleh eksekutif dalam hal ini adalah dinas, badan atau perangkat daerah lainnya. Draft Perda kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas, maka jadilah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Setelah dibahas bersama DPRD melalui beberapa tahapan baru ditetapkan oleh kepala daerah dan diundangkan dalam Lembaran Daerah.

---

<sup>45</sup> Wawancara Mohammad yani kepala bidang Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Selatan pada tanggal 6 november 2022

Informasi yang diperoleh dari Staff hukum Provinsi dan Sekertaris DPRD Provinsi mengatakan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah maka Peraturan Daerah (Perda) dikeluarkan, untuk mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, Inventarisasi dan kajian terhadap suatu rancangan peraturan daerah menjadi sangat penting. Inventarisasi peraturan daerah yang telah dikeluarkan pemerintah daerah memiliki tujuan untuk mengevaluasi dan meneliti kesesuaiannya dengan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara. Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya yaitu UUD 1945 serta Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika dapat dibatalkan. Sedangkan tujuan dari kajian peraturan daerah ini adalah untuk melakukan identifikasi Peraturan-peraturan baik di Pusat maupun di Daerah serta memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengkaji kembali penerapan peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang diidentifikasi bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya.

Kepala Bidang Hukum dan HAM, beserta Staff Biro Hukum Provinsi dan analis hukum DPRD menegaskan bahwa harmonisasi suatu peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya adalah merupakan suatu keharusan dilakukan sebelum peraturan daerah itu dibentuk. Urgensi pengaturan tata cara pengajuan rancangan peraturan daerah adalah agar lebih tercapai koordinasi antara Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam penyiapan Rancangan Peraturan Daerah dan Efektivitas proses



pengharmonisasian rancangan peraturan daerah. Kondisi yang baik dalam perencanaan dan persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah dan harmonisasi materi atau substansi rancangan peraturan daerah antar satuan kerja perangkat daerah akan melahirkan Peraturan Daerah yang baik dan berkualitas. Rapat Koordinasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Evaluasi Peraturan Daerah (Perda) diikuti unsur dari DPRD Provinsi, Biro Hukum Provinsi, Kantor Wilayah Hukum dan HAM, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia.

Peran Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Selatan dalam mengefektifkan Pembentukan Program Legislasi Daerah yaitu Kementerian Hukum dan HAM, berfungsi membantu tugas-tugas Presiden (eksekutif) di dalam permasalahan-permasalahan yang menyangkut pelaksanaan tugas pemerintah di bidang hukum dan juga menyangkut substansi dan sistem hukum serta perkembangannya. Tugas Pemerintahan di bidang hukum mencakup peran yang sangat strategis untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia. Pada hakekatnya peran Kantor Wilayah adalah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Hal ini dapat dilihat dari Ketentuan

Pasal 2 Ayat (3) butir 24 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom yang menyatakan bahwa sebagian Kewenangan Pemerintah (Kementerian Kehakiman dan HAM) dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kemenkumham di daerah. Tugas dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sendiri mencakup hal-hal seperti melakukan aktualisasi fungsi hukum berupa pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, dan tidak bias gender, memperhatikan terlaksananya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia, kemudian melakukan kerja sama dengan instansi di daerah dalam melakukan harmonisasi substansi hak asasi manusia di dalam peraturan perundang-undangan di daerah serta membantu (konsultatif) pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dari sisi substansi aturannya. Keseluruhan tugas dan fungsi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM sebagaimana dijelaskan di atas merupakan implementasi dan konsekuensi logis dari pelaksanaan tugas sebagai kepanjangan tangan Menteri di daerah sehingga kanwil harus serius mempersiapkan diri serta memiliki tenaga hukum yang berkualitas agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan sebagaimana dalam ketentuan perundang-undangan.

Keberhasilan dan kegagalan pembinaan hukum dan perundang-undangan di suatu daerah berada di atas pundak Kepala Kantor Wilayah. Idealnya, ada keharusan bahwa peranan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dapat lebih dari sekedar peran yang terbatas dan hanya pasif menunggu

diikutsertakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Hal ini penting mengingat Kanwil Hukum dan HAM bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Ranperda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara peraturan daerah dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir. Dalam upaya meningkatkan peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam proses penyusunan peraturan daerah perlu disusun suatu aturan untuk pelaksanaan yang mengatur secara rinci mekanisme penyusunan peraturan daerah yang melibatkan Pemerintah Daerah, DPRD maupun Kanwil Kementerian Hukum dan HAM, dengan adanya payung hukum yang komprehensif diharapkan dapat mendorong optimalisasi penyusunan Peraturan Daerah yang efektif dan berkualitas.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Mekanisme pembuatan perda provinsi di kabupaten/kota belum menemui hambatan dikarenakan telah diatur didalam perundang-undangan yang berlaku.
2. Faktor yang menjadi kendala dalam mengefektivaskan rekomendasi kementerian hukum dan HAM adalah pembentuk produk hukum daerah belum didasarkan pada skala prioritas, program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

#### **B. Saran**

Efektivitas rekomendasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sangat penting dalam pembentukan produk hukum daerah, konsultasi, bimbingan dan arahan dari ahli perancang undang-undang merupakan hal yang pokok dalam melakukan rancangan produk hukum sebelum produk hukum tersebut ditetapkan. Kerjasama dan harmonisasi para ahli dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum, ahli hukum provinsi, analis hukum pada DPRD provinsi dan stake holder lain yang dianggap berkompeten dalam membuat rancangan produk hukum sebaiknya saling

bekerja sama dan melengkapi dalam penyusunan rancangan tersebut, agar Produk Hukum yang dihasilkan menjadi efektif dan berkualitas, serta sesuai dengan harapan masyarakat.



## DAFTAR PUSTAKA

### Kamus dan Buku

- A.Hamid.S.Attamimi, 2005 *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi Doktor UI. Jakarta.
- Anthony dan Govindrajan, 2005. *Sistem Pengendalian Manajemen*. Buku 2. Salemba Empat. Jakarta
- Barnard, I, Chester, 2004. *Organisasi dan manajemen, Struktur, Perilaku dan Proses*. Gramedia. Jakarta
- Campbell, 2000. *Riset dalam Efektivitas Organisasi*. Terjemahan Sahat Simamora. Erlangga. Jakarta.
- Danim, Sudarwan, 2004. *Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok*. PT Rineka Cipta. Jakarta
- 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
- HS.Natabaya, 2008. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Konstitusi Press dan Tatanusa. Jakarta
- JJ.H.Brugink, 2000. *Refleksi Tentang Hukum*. Citra Adity Bakti. Bandung.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, 2000. *Kamus Inggris Indonesia An English Indonesia Dictionary*. PT. Gramedia. Jakarta.
- Made Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung.
- Magnar, K. 2002. *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*. Bandung. Armico;
- Mahendra Putra Kurnia, dkk, 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda, Partisipatif*. Kreasi Total Media. Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2002. *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta,.

- Manan, Bagir 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta.
- Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana. J, 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press. Jakarta
- Mochtar Kusuma Atmaja, 2005. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Lembaga penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung.
- Modeong, Supardan, Zudan Arif Fakrulloh, 2005. *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*. PT Perca. Jakarta.
- Moleong, Lexy J, 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung
- Moleong, Lexy, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. remaja Rosdakarya. Bandung
- Purnadi Purbacaraka, 2003. *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*. Cetakan pertama, C.V. Rajawali. Jakarta.
- Rahardjo, S. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti;
- Rosjidi Ranggawidjaja, 2003. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Satya Arianto, 2003. *Hak Asasi manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI. Jakarta.
- Simarmata, R. 2003. *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*. Jakarta. Yayasan Hukum Bantaya;
- Sulchan Syahid, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta.
- Supardan Madeong, Zudan Arif Fakhrulloh, 2005. *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*. PT.Perca. Jakarta
- Solly Lubis; 2012. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Cetakan Ketiga, Penerbit Mandar Maju. Bandung.
- Soebechi, I. 2016. *Hak Uji Materiil*. Sinar Grafika. Jakarta.

Steers, R.M, 2005. *Efektivitas Organisasi*. Alih Bahasa: Dra. Magdalena Jamin. Erlangga. Jakarta.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Kedua. Balai Pustaka. Jakarta

Yani, A. 2013. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Reponsif (Catatan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Jakarta. Konstitusi Pers.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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 Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia



## LAMPIRAN

### Wawancara staf perancang peraturan



### Wawancara staf DPRD Provinsi Sulawesi Selatan

