

**ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA  
BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG – UNDANGAN BERBASIS KEADILAN  
(Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)**

**TESIS**



**Oleh:**

**ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI**

**NIM : 20302400399**

**Konsentrasi : Hukum Pidana**

**PROGRAM STUDI  
MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2025**

**ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA  
BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG – UNDANGAN BERBASIS KEADILAN  
(Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)**

**TESIS**

**Diajukan untuk penyusunan Tesis  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI**

**NIM : 20302400399**

**Konsentrasi : Hukum Pidana**

**PROGRAM STUDI  
MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2025**

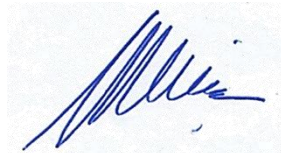
**ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA  
BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG – UNDANGAN BERBASIS KEADILAN  
(Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis  
Program Magister Hukum

**Oleh:**

Nama : **ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI**  
NIM : 20302400399  
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:  
Pembimbing I  
Tanggal,



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

Dekan  
Fakultas Hukum  
UNISSULA



**Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
NIDN. 06-2004-6701

**ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA  
BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG – UNDANGAN BERBASIS KEADILAN  
(Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)**

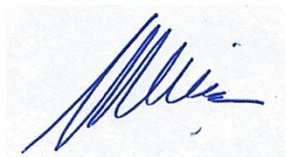
Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal **13 November 2025**  
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji  
Ketua,  
Tanggal,



**Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**  
**NIDN. 06-2105-7002**

Anggota



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

Anggota,



**Dr. Ahmad Hadi Prayitno, S.H., M.H.**  
**NIDN. 06-0804-8103**

**Mengetahui**

Dekan  
Fakultas Hukum  
UNISSULA



**Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
**NIDN: 06-2004-6701**

## **SURAT PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI**  
NIM : 20302400399

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

### **ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN BERBASIS KEADILAN (Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)**

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

Semarang, 30 Oktober 2025  
Yang Membuat Pernyataan.



**(ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI)**

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: <b>ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI</b>
NIM	: 20302400399
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

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

### **ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN BERBASIS KEADILAN (Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)**

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

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

Semarang, 30 Oktober 2025

Yang Membuat Pernyataan.

A yellow revenue stamp (Meterai Tempel) with a value of 1000 Rupiah. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAI TEMPEL' and '1000'. A handwritten signature is written over the stamp.

(ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI)

\*Coret yang tidak perlu

## ABSTRAK

Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya sebagai pemimpin daerah setingkat kabupaten/kota, Wali Kota mempunyai kewenangan untuk membentuk dan menetapkan suatu peraturan perundang undangan berupa Peraturan Wali Kota yang lingkup wilayahnya meliputi daerah setingkat kota.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang melalui tahapan proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang, untuk mengetahui dan menganalisis proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sudah sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan atau belum, kendala dan faktor yang mempengaruhi serta solusi dalam mengatasi kendala tersebut, dan untuk mengetahui dan menganalisis penyusunan Peraturan Wali Kota berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis keadilan.

Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis, jenis dan sumber data yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dengan metode pengumpulan data melalui studi literatur dan studi kepustakaan menggunakan teori keadilan Pancasila dan teori perundang-undangan.

Berdasarkan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang masih banyak yang belum melalui proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga perlu solusi untuk meningkatkan sumber daya manusia, koordinasi antar Perangkat Daerah dan instansi vertikal, dan sanksi yang tegas dalam pengawasan penyusunan produk hukum daerah, agar didapatkan produk hukum daerah yang konsisten dan berkeadilan.

**Kata Kunci :** Pembentukan, Peraturan Wali Kota, Keadilan

## **ABSTRACT**

*In carrying out his duties as the regional leader at the municipal level, a Mayor holds the authority to formulate and enact laws and regulations in the form of Mayor Regulations, which apply within the jurisdiction of the respective city. This research aims to identify and analyze the drafting process of the Semarang Mayor Regulations through the stages of harmonization, alignment, and refinement of the conceptualization of the Draft Mayor Regulations. It further seeks to determine whether the drafting process of the Semarang Mayor Regulations has complied with the statutory regulatory formation procedures, to identify the challenges and influencing factors as well as the solutions to overcome those challenges, and to examine the drafting of Mayor Regulations based on justice-oriented statutory principles.*

*This study employs a normative juridical approach with descriptive-analytical research specifications. The types and sources of data include primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Data collection was conducted through literature review and library research, utilizing the Pancasila justice theory and statutory theory as analytical frameworks.*

*The findings of this study indicate that many Semarang Mayor Regulations have not gone through the required processes of harmonization, alignment, and conceptual refinement as mandated by Law Number 12 of 2011 on the Formation of Laws and Regulations, as amended several times, most recently by Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 on the Formation of Laws and Regulations. Therefore, solutions are needed to improve human resources, strengthen coordination among regional apparatuses and vertical agencies, and enforce stricter sanctions in supervising the drafting of local legal products to ensure the creation of consistent and justice-based regional regulations.*

**Keywords :** *Formation, Mayor Regulation, Harmonization, Justice*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas segala nikmat, karunia dan ridhoNya serta senantiasa melimpahkan rahmat, taufiq, dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini. dengan judul **“ANALISIS PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA BERDASARKAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERBASIS KEADILAN (Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)”**. Penulisan Tesis ini tentunya tidak lepas dari bantuan dan dorongan berbagai pihak, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Dr. Andri Winjaya Laksana SH., MH., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing yang dengan kesabarannya telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dengan bijaksana dan penuh tanggung jawab kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis ini.
5. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama masa perkuliahan kepada penulis.

6. Kedua Orang Tua tersayang, Bapak Agus Solichin, S.H., dan Ibu Sutanti Wasono Rini, yang selalu memberikan kasih sayang, doa, motivasi, pengorbanan, serta semangat kepada penulis.
7. Kedua Mertua tersayang, Bapak Sudjaja Husein dan Ibu Zulaekah, yang selalu memberikan kasih sayang, doa, motivasi, dan semangat kepada penulis.
8. Suami dan Anakku tercinta, Ashab Agung Budi Setyaji, S.H., dan Arshaka Devandra Setyaji, yang selalu memberikan kasih sayang, doa, motivasi, dan semangat kepada penulis.
9. Kakak-kakakku tersayang, Rizki Amalia Ramandani dan Cep Irwan, yang selalu memberi motivasi dan masukan yang bermanfaat.
10. Seluruh rekan-rekan Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Angkatan 2025 yang telah memberikan banyak pengalaman dan informasi.
11. Seluruh rekan-rekan Kantor Bagian Hukum Sekretariat daerah Kota Semarang, yang telah memeberikan masukan, saran dan informasi dalam penulisan tesis ini.
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang telah membantu penulis mengumpulkan data dan informasi.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini masih terdapat banyak kesalahan dan kekurangan, untuk itu penulis mohon kritik dan saran guna kesempurnaan penulisan Tesis ini. Dengan segala kesederhanaan, kerendahan hati dan doa yang tulus kepada semua pihak yang telah membantu, penulis hanya dapat menyampaikan ucapan terimakasih semoga amal kebaikan dari semua pihak diberkahi dan diberi balasan kebaikan oleh Allah SWT. Besar harapan penulis, penulisan Tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi pembaca.

Semarang, 15 November 2025

Penulis

**(ARLIEZA DWI INTAN PRASTIWI)**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>8</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>9</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>12</b>
<b>BAB I.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Kerangka Konseptual .....	9
F. Kerangka Teoritis .....	11
G. Metode Penelitian .....	18
H. Sistematika Isi Tesis .....	23
<b>BAB II .....</b>	<b>23</b>
A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	23
B. Kedudukan Peraturan Wali Kota Dalam Hierarki Peraturan Perundang- Undangan.....	34
C. Tahapan Dan Teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berbasis Keadilan .....	40
D. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Islam. 55	
<b>BAB III.....</b>	<b>62</b>
A. Pelaksanaan proses Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang pada Tahapan Proses Harmonisasi, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang.....	62
B. Kendala dalam Proses Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang Sesuai dengan Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Serta Solusi Dalam Mengatasi Kendala Tersebut .....	73

C. Analisis Penyusunan Peraturan Wali Kota Berdasarkan Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan yang Berbasis Keadilan .....	84
<b>BAB IV .....</b>	<b>93</b>
A. Simpulan.....	93
B. Saran .....	95
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>98</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan Tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem.<sup>1</sup> Konsepsi hukum akan terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan berbagai pengaruhnya. Secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum dengan konsep yang menganut ajaran Islam, negara hukum dengan konsep *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), dan konsep negara hukum dengan konsep *civil law*.

Berkaitan dengan konsep negara hukum, Indonesia menganut sistem hukum campuran yang menggabungkan antara konsep hukum *civil law*, hukum islam dan hukum adat. Dengan karakteristik penduduk yang sangat beragam baik dari suku, agama dan budaya Indonesia tidak bisa lepas dari hukum lingkungan atau hukum adat. Sehingga kedudukan hukum adat ini sangat diakui keberadaannya. Oleh karena itu, setiap daerah diberikan kewenangan untuk

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel, 1961), hlm. 80

mengurus urusan pemerintahannya sendiri atau yang biasa disebut dengan Otonomi Daerah. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>2</sup> Otonomi Daerah memiliki tujuan agar setiap daerah dapat memberdayakan daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan ini tentunya akan dapat terwujud apabila otonomi daerah ini dapat berjalan dengan baik, sehingga perlu adanya pemimpin daerah utamanya yang berada di wilayah kabupaten/kota untuk dapat melaksanakan tugas otonomi ini sesuai dengan kewenangannya.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai pemimpin daerah setingkat kabupaten/kota, Wali Kota mempunyai kewenangan untuk membentuk dan menetapkan suatu peraturan perundang -undangan berupa Peraturan Wali Kota yang lingkup wilayahnya meliputi daerah setingkat kota. Dalam lingkup yang sama terdapat juga Peraturan Daerah Kota, namun Peraturan Wali Kota dapat ditetapkan oleh Wali Kota tanpa dilakukan pembahasan dan persetujuan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota. Hal ini dikarenakan muatan yang terdapat dalam Peraturan Wali Kota hanya mengatur mengenai kebijakan Wali Kota dalam menjalankan roda pemerintahannya bersama dengan Perangkat Daerah sebagai pelaksananya atau dengan kata lain Peraturan

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18

Wali Kota hanya mengatur mengenai proses administrasi yang berlaku dalam suatu Kota yang mana berbeda dengan Peraturan Daerah Kota yang harus dilakukan pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota sebagai lembaga legislatif dengan Wali Kota sebagai lembaga eksekutif, hal tersebut dikarenakan Peraturan Daerah Kota mempunyai materi dan muatan yang berbeda dengan Peraturan Wali Kota yang mana Peraturan Daerah Kota berimplikasi pada semua masyarakat yang tinggal di dalam suatu kota tertentu.

Walaupun dalam menetapkan Peraturan Wali Kota tidak dilakukan secara bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Daerah Kota, namun dalam teknik perancangan dan penyusunan Peraturan Wali Kota harus dilakukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hal tersebut dilakukan agar Peraturan Wali Kota tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya (*lex superior derogate legi inferior*) sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundnag-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>3</sup>

Secara eksplisit Peraturan Wali Kota tidak disebutkan dalam sistem hierarki tersebut namun dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa Peraturan Bupati/Wali Kota diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7

mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Proses penyusunan Peraturan Wali Kota yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Semarang masih belum sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara legal formal diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam proses penyusunan produk hukum daerah berupa peraturan, baik Peraturan Daerah atau Peraturan Wali Kota harus melalui tahapan harmonisasi yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan fasilitasi oleh Pemerintah Provinsi, namun tahapan ini belum dilakukan terhadap proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sehingga diperlukan analisa untuk mengetahui proses pelaksanaan dan hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Semarang dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan produk hukum agar lebih terarah dan terkoordinasi.<sup>4</sup> Prosedur penyusunan yang menjadi rangkaian pembentukan produk hukum daerah mulai dari perencanaan sampai dengan penetapan dan pengundangnya harus dilaksanakan sesuai dengan tahapan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Setelah proses pembentukan produk hukum, terdapat proses penerapan hukum. Penerapan suatu aturan hukum dilakukan dalam rangka mempertahankan hukum akibat terjadi pelanggaran (ketidaksesuaian) atas suatu aturan hukum. Penegakan hukum merupakan suatu bentuk konkret penerapan hukum dalam Masyarakat.<sup>5</sup>

Sehubungan dengan uraian diatas, peneliti hendak melakukan riset studi mengenai **“Analisis Penyusunan Peraturan Wali Kota Berdasarkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Keadilan (Studi Kasus di Pemerintah Kota Semarang)”**

---

<sup>4</sup> Iwan Sulisty, Widayati, Sri Kusriyah, Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2018, 196.

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 50.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah dalam proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sudah melalui tahapan proses harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang?
2. Apa yang menjadi kendala dalam proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan serta solusi dalam mengatasi kendala tersebut?
3. Bagaimana analisis penyusunan Peraturan Wali Kota berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis keadilan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas penelitian ini bertujuan untuk mengetahui prosedur hukum pembentukan peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Wali Kota dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang melalui tahapan proses harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sudah sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan

perundang-undangan atau belum, apa saja kendalanya dan faktor yang mempengaruhinya serta solusi dalam mengatasi kendala tersebut.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis penyusunan Peraturan Wali Kota berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis keadilan.

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

Penelitian ini dilakukan dengan harapan agar terdapat suatu kemanfaatan dalam berbagai hal diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan literasi dalam pengembangan wawasan dan ilmu pengetahuan hukum tata negara serta hukum administrasi negara dalam tatanan pemerintahan sesuai dengan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah selaku pembuat kebijakan-kebijakan agar dalam pembuatan kebijakan lebih baik lagi, sehingga dapat dijalankan secara efektif dan efisien.

- b. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat dijadikan sumber literasi dan menjadi rujukan penelitian-penelitian berikutnya dalam bidang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

## **E. Kerangka Konseptual**

### **1. Analisis Penyusunan Peraturan**

Analisis Penyusunan Peraturan merupakan rangkaian proses mengidentifikasi secara mendalam terhadap rancangan peraturan perundang-undangan untuk mengevaluasi kualitas, kelayakan, dan efektivitas implementasinya. Analisis ini bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan tersebut sesuai dengan prinsip hukum, tujuan yang ingin dicapai, dan kebutuhan masyarakat, serta untuk mengidentifikasi potensi masalah yang mungkin timbul selama implementasi. Upaya melakukan penilaian terhadap hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif, yang dikaitkan dengan struktur hukum dan budaya hukum.

### **2. Penyusunan Peraturan Wali Kota**

Penyusunan Peraturan Wali Kota ditetapkan oleh Wali Kota berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk

berdasarkan kewenangan. Penyusunan draf rancangan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;
- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan atau penetapan; dan
- e. Pengundangan<sup>6</sup>.

Sehingga dalam membuat suatu kebijakan terkadang sebagai Kepala Daerah dalam hal ini Wali Kota dituntut untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, namun tentunya keputusan tersebut tidaklah boleh merugikan dan harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

### 3. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah keterampilan penting dalam proses pembentukan hukum. Ini melibatkan proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan, dengan fokus pada penggunaan bahasa yang jelas, akurat, dan konsisten untuk memastikan tujuan peraturan dapat dicapai secara efektif. Sistematika peraturan perundang-undangan memuat:

- a. JUDUL

---

<sup>6</sup> Dr. Muhamad Junaidi, S.HI, M.H., C.L.A, 2021, *Teori Perancangan Hukum Telaah Praktis dan Teoritis Penyusunan Peraturan Perundang – undangan*, Universitas Semarang Press, Semarang, hlm 77

b. PEMBUKAAN

- 1) Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
- 2) Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- 3) Konsiderans
- 4) Dasar Hukum
- 5) Diktum

c. BATANG TUBUH

- 1) Ketentuan Umum
- 2) Materi Pokok yang Diatur
- 3) Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
- 4) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
- 5) Ketentuan Penutup

d. PENUTUP

e. PENJELASAN (jika diperlukan)

f. LAMPIRAN (jika diperlukan)

**F. Kerangka Teoritis**

Kerangka Teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan, yang bagi pembaca menjadi bahan perbandingan, pasangan teoritis, yang

mungkin disetujui ataupun tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan eksternal bagi pembaca.<sup>7</sup>

Oleh sebab itu, terdapat beberapa teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain teori keadilan Pancasila dan teori peraturan perundang-undangan.

### 1. Teori Keadilan Pancasila

Karakteristik keadilan Pancasila memiliki ciri khas berbeda dengan keadilan yang lainnya. Pancasila menjunjung tinggi nilai Ketuhanan dalam menentukan keadilan. Nilai Ketuhanan tidak dapat dilepaskan dari keadilan di Indonesia mengingat bangsa Indonesia adalah bangsa yang beragama. Kemanusiaan juga menjadi ciri khas keadilan Pancasila dalam menentukan keadilan. Kemanusiaan hakekatnya memanusiakan manusia sama di muka hukum yang mirip dengan *Rule of law* yang mengusung ciri persamaan di depan hukum. Selain itu, persatuan Indonesia bagian dari karakteristik keadilan Pancasila. Hukum yang Ber-Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia memiliki arti bahwa hukum harus memberikan keadilan kesamarataan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah hasil dari implikasi pelaksanaan sila kesatu, dua, tiga dan empat, sehingga sila kelima ini dapat mewujudkan keadilan sosial bagi

---

<sup>7</sup> Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 80

seluruh rakyat Indonesia jika masyarakat telah hidup secara ber Ketuhanan, berkemanusiaan, bernasionalis, dan berdemokrasi sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Pancasila sebagai ideologi negara juga sebagai ideologi hukum nasional memiliki tujuan yang sama yaitu mencapai keadilan dan kesejahteraan bersama bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai yang terkandung dalam sila kelima tersebut seperti yang disampaikan oleh tokoh aliran hukum utilitarian Jeremy Bentham.

Pancasila sebagai sumber hukum dapat dipahami sebagai titik awal dari pembentukan hukum nasional. Segala konsep tentang hukum yang ada di Indonesia harus sejalan dengan paradigma Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila telah mampu untuk mencakup semua permasalahan hukum yang terjadi di dalam masyarakat.. Terciptanya sistem hukum yang terintegrasi dan menghilangkan pluralitas perbedaan hukum yang ada untuk menghasilkan hukum yang harmonis, selaras, serasi dan seimbang. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum menjadi implementasi riil penyelesaian permasalahan di tengah masyarakat.

Jika kita bisa pahami bahwa kelima prinsip yaitu sila-sila dari Pancasila merupakan dasar bagi terbentuknya negara hukum di Indonesia. Dalam hal pembentukan hukum dan sistem hukum di Indonesia harus di dasarkan dan di landasi oleh nilai-nilai kehidupan dan kebudayaan Indonesia yaitu Pancasila yang oleh para *founding father* telah ditetapkan

sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia. Dengan demikian maka tatanan hukum dan sistem hukum di Indonesia harus mengacu pada cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila.<sup>8</sup>

Pancasila mampu mengikuti perkembangan jaman dikarenakan Pancasila bersifat fleksibel. Seperti yang telah ditegaskan oleh Teguh Prasetyo bahwa, salah satu ciri utama konsep negara Pancasila yaitu negara hukum Pancasila di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batasan-batasan yang ditetapkan oleh hukum, *a fortiori* untuk penggunaan publik. Jadi pemerintah yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan dengan dan oleh hukum<sup>9</sup>

## 2. Teori Peraturan Perundang-undangan

Dalam konsep pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan sebuah asas yang melandasi pembentukannya. Asas hukum menurut Sudikno Meitokusumo bahwa asas hukum memiliki sifat abstrak, tidak dituangkan dalam bentuk peraturan konkret, tetapi umumnya bersifat dinamis, serta berkembang mengikuti kaidah hukumnya, sedang kaidah

---

<sup>8</sup> Teguh Prasetyo, *Hukum Dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, (Media Perkasa, Yogyakarta, 2013), hlm 83

<sup>9</sup>Ferry Irawan Febriansyah dan Yogi Prasetyo, *Konsep Keadilan Pancasila*, (Ponorogo: Unmuh Ponorogo Press,2020), hlm. 52-53

hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh oleh waktu.<sup>10</sup>

Asas hukum umumnya tidak dituangkan secara langsung dalam peraturan, namun asas hukum berfungsi untuk mengatasi konflik dalam peraturan, dan untuk melihat keberlakuan peraturan secara hierarkis. Beberapa asas hukum yang bisa difungsikan untuk mengatasi konflik dalam peraturan hukum diantaranya yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut.
- b. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat.
- c. *Lex superior derogate legi inferior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.
- d. *Lex posterior derogate legi prior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru melumpuhkan yaitu peraturan perundang-undangan yang lama.
- e. *Lex specialis derogate legi generally*, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih umum.

---

<sup>10</sup> Andi Nuzul, *Membangun Tata Hukum Nasional Perspektif Masyarakat Pluralis*, (Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2016), hlm. 37-45

- f. Asas yang menjelaskan, dalam hal terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan dengan hukum kebiasaan mengenai materi yang bersifat pelengkap maka hukum kebiasaanlah yang harus didahulukan.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdiri dari:

- a. Kejelasan Tujuan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, yaitu bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, yaitu bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan

- d. Dapat Dilaksanakan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan Rumusan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Teori Nawiasky disebut dengan *theorie Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu negara. Norma dalam konstitusi sebagai

norma tertinggi menjadi wujud komitmen kita dalam menyelenggarakan hukum dalam sebuah negara.<sup>11</sup> Sedangkan menurut M. Solly Lubis, yang dimaksud dengan perundang undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.<sup>12</sup>

## G. Metode Penelitian

Kata metode berasal dari Bahasa Yunani “*Methodos*” yang berarti cara atau jalan. Sehubungan dengan upaya ilmiah maka metode menyangkut masalah kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan. Fungsi metode berarti segala alat untuk mencapai tujuan.<sup>13</sup>

### 1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode yuridis normatif merupakan cara pengambilan data sekunder melalui studi kepustakaan. Data sekunder yang dianalisis dan dievaluasi berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Untuk menganalisa data sekunder digunakan metode

---

<sup>11</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 40-42

<sup>12</sup> M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 1

<sup>13</sup> Limas dodi, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2015), hlm. 2

analisis kualitatif dan analisa tahapan penyusunan. Ruang lingkup penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto meliputi:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horisontal.
- d. Perbandingan hukum.
- e. Sejarah hukum.<sup>14</sup>

Objek dalam penelitian ini merupakan beberapa Peraturan Wali Kota Semarang. Untuk menelaah kesesuaian proses penyusunan Peraturan Wali Kota dimaksud dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam rangka evaluasi terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dilakukan berupa deskriptif analisis. Dengan menggunakan studi kepustakaan dan analisis dokumen terkait regulasi hukum sehingga diperoleh data kualitatif yang menginterpretasi gambaran mengenai permasalahan yang dihadapi dan dapat memberikan solusi atau pemecahan masalah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder meliputi:

#### a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

- 5) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 7) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 tentang Perubahan atas

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu data pendukung untuk bahan hukum primer. data ini diperlukan dengan maksud untuk melengkapi bahan hukum primer dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder seperti buku-buku hukum termasuk makalah, tesis, jurnal hukum, khususnya terkait dengan hukum tata negara dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan/memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum tersier, seperti Kamus, Ensiklopedia dan sebagainya.

#### 4. Metode Pengumpulan data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan studi literatur terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier untuk mendukung kerangka teori dan landasan konseptual. Penelitian ini juga dilakukan dengan cara pengamatan (observasi) untuk mempelajari fenomena atau objek penelitian secara langsung.

#### 5. Metode Analisis Data

Analisis data adalah upaya untuk menguraikan data yang telah dikumpulkan. Agar data yang terkumpul dapat diurai dan dipahami maka perlu dilakukan reduksi data, yakni memilih dan mengklarifikasikan data sesuai dengan perumusan masalah. Metode analisis data dalam penelitian ini merupakan analisis kualitatif yang memberi penjelasan dan menginterpretasikan setiap data dan bahan hukum yang telah diolah dengan menghubungkan berdasar kerangka teori, konsep-konsep hukum, pandangan hukum dan peraturan perundang-undangan untuk diwujudkan dalam penulisan hukum secara sistematis agar dapat diperoleh kesimpulan atas permasalahan serta solusi yang akan diberikan.

#### **H. Sistematika Isi Tesis**

Sistematika Tesis berisi paparan garis-garis besar isi setiap bab meliputi:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi uraian tinjauan umum pustaka, mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan., kedudukan Peraturan Wali Kota dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tahapan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berbasis

keadilan dan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif islam.

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan hasil penelitian yang menguraikan tentang proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang, kendala dalam proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan analisis penyusunan peraturan Wali Kota berdasarkan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berbasis keadilan.

### BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang diharapkan bermanfaat untuk penelitian selanjutnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### **A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu proses yang mencerminkan sistem hukum nasional yang bersifat hierarkis dan terintegrasi. Dalam sistem pemerintahan yang menganut prinsip negara kesatuan dan desentralisasi asimetris, pemerintah daerah memiliki kewenangan normatif untuk membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangan otonomi daerah yang diberikan oleh konstitusi dan undang-undang. Konstitusi yang kokoh bagi negara hukum juga harus merupakan konstitusi yang sah, dalam arti proses pembentukannya harus diterima secara demokratis dan didukung penuh oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai mazhab dan ideologi, aspirasi, serta kepentingan.<sup>15</sup> Konstitusi pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari konsep konstitusionalisme, suatu konsep yang telah berkembang sebelum konstitusi pertama dirumuskan. Sehingga untuk membentuk konstitusi utama konstitusionalisme adalah bahwa pemerintah perlu dibatasi kekuasaannya, agar pelaksanaannya tidak sewenang-

---

<sup>15</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, 2006), hlm. 34-35

wenang. Konstitusi diasumsikan sebagai jaminan utama untuk melindungi warga negara dari kebutuhan yang sewenang-wenang.<sup>16</sup>

Kewenangan dalam membentuk konstitusi tersebut tidak hanya merupakan aspek administratif, tetapi juga bagian dari teori perundang-undangan (*theory of legislation*) yang menekankan bahwa pembentukan hukum harus dilihat sebagai suatu proses rasional, sistematis, dan fungsional dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara khususnya keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.<sup>17</sup> Dalam konteks inilah, pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah daerah harus ditempatkan sebagai bagian dari sistem hukum nasional, namun juga sebagai manifestasi dari otonomi daerah yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Pusat memberikan otonomi daerah kepada daerah otonom dilaksanakan dengan mengakomodir semua hak dan kepentingan masyarakat setempat dalam segala bidang kehidupan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan dimaksud adalah paket peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai otonomi daerah.<sup>18</sup> Pelaksanaan otonomi daerah dimaksud untuk memberikan keleluasaan atau ruang gerak bagi Pemerintah daerah dalam mengelola, mengurus daerah agar

---

<sup>16</sup> Sri Praptini, Sri Kusriyah, dan Aryani Witasari, *Constitution and Constitutionalism of Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 1, 2019, 9.

<sup>17</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 23

<sup>18</sup> Jaidun, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Malang: Madza Media, 2023), hlm. 148.

mampu bersaing dalam membangun daerah otonom. Indikator keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari sudut pandang sebagai berikut:

1. Keberhasilan menunaikan hak, wewenang, kewajiban dan tanggungjawab demi kepentingan masyarakat setempat dalam mengurus, mengatur dan mengelola manajemen pemerintahan, menggunakan pendekatan hukum, sosial, politik dan ekonomi.
2. Terwujudnya pelayanan publik yang profesional, jujur, adil, transparan dan akuntabel tanpa ada diskriminasi.
3. Keberhasilan membuka lapangan pekerjaan seluas luasnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat.
4. Mampu mengentaskan kemiskinan dan menurunkan angka kematian serta menekan angka kriminalitas.
5. Terpenuhinya infrastruktur atau prasarana adalah seluruh struktur dan juga fasilitas dasar, baik itu fisik maupun sosial seperti bangunan, pasokan listrik, irigasi, jalan, jembatan dan lain sebagainya yang dibutuhkan untuk operasional aktivitas masyarakat maupun perusahaan.<sup>19</sup>

Berkaitan mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Bagir Manan, mengemukakan yaitu paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 130.

hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Definisi peraturan perundang-undangan dijelaskan oleh Bagir Manan, pengertian peraturan perundang undangan adalah:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan Pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.<sup>20</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah hanya ada dua yakni asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan. Oleh karena itu lebih lanjut menurut oleh Wilhelmus Lamba, bahwa:

“Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia dewasa ini telah mengalami paradigma penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dari sentralisasi menuju desentralisasi, menunjukkan komitmen Pemerintah Pusat untuk memberikan kesempatan yang luas kepada

Pemerintahan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara otonom”<sup>21</sup>

Salah satu bentuk konkret pelaksanaan asas otonomi tersebut adalah kewenangan pemerintah daerah dalam menyusun peraturan perundang-undangan, terutama Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Kewenangan ini bukan sekadar kegiatan administratif, tetapi juga mencerminkan fungsi legislasi di tingkat lokal, yang menjadi bagian dari proses demokratisasi hukum dan pembentukan sistem hukum nasional yang bersifat unitaris namun desentralistis.<sup>22</sup>

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan:

“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”<sup>23</sup>

Ketentuan ini mengandung dua makna penting:

1. Hak normatif (*regulatory power*) bagi daerah untuk membentuk peraturan dalam rangka otonomi; dan

---

<sup>21</sup> Rahyuni Rauf, Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan, Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi, Vol. 3 No. 1, 2017, 227.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2010), hlm. 45.

<sup>23</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6)

2. Kewajiban administratif (*implementative function*) untuk mendukung pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah pusat.

Dengan demikian, hak normatif dan kewajiban administratif merupakan manifestasi dari prinsip desentralisasi politik dan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah memiliki ruang otonomi untuk membentuk kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing. Sementara itu, kewajiban administratif adalah konsekuensi hukum dari pelaksanaan hak normatif tersebut. Kewajiban administratif bersifat mengatur tata cara, prosedur, dan mekanisme hukum yang harus dipatuhi oleh pemerintah daerah dalam setiap tindakan hukum publik, termasuk dalam pembentukan peraturan Wali Kota yang berisi norma-norma hukum.

Norma hukum, tak dapat dipisahkan dari Ilmu Perundang-undangan karena melalui Perundang-undangan, norma hukum tersebut dapat lahir dan berlaku dalam masyarakat. Sebelumnya, akan dilakukan pembedaan terlebih dahulu antara norma hukum dan norma-norma lainnya yang berlaku di masyarakat. Norma hukum akan sangat berkaitan dengan hierarki norma hukum yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan melalui tiga teori besar sebagai berikut:

1. Teori Desentralisasi Hukum (*Legal Decentralization Theory*)

Teori Desentralisasi Hukum atau *Legal Decentralization Theory* merupakan teori yang menjelaskan pembagian kekuasaan normatif atau kewenangan hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dengan tujuan agar daerah memiliki kemampuan untuk mengatur urusan lokal secara otonom, namun tetap berada dalam kerangka hukum nasional. Teori ini muncul sebagai respons terhadap kebutuhan negara modern yang luas dan heterogen, di mana satu pusat hukum saja tidak mampu mengakomodasi semua kepentingan lokal, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Desentralisasi hukum merupakan turunan dari konsep desentralisasi politik dan administratif, tetapi bersifat lebih spesifik karena fokusnya adalah pada pelimpahan kewenangan dalam pembentukan norma hukum (*rule-making authority*). Dengan kata lain, desentralisasi hukum bukan sekadar memberi kekuasaan administratif kepada daerah, tetapi juga memberi kekuatan hukum untuk mengatur norma yang mengikat masyarakat lokal. Menurut Jimly Asshiddiqie, desentralisasi hukum menekankan adanya dual *legitimacy* sebagai berikut:

“Pemerintah daerah berhak membuat aturan sesuai kebutuhan lokal, tetapi aturan tersebut tetap harus sejalan dengan hukum nasional dan prinsip negara hukum.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 159–162.

## 2. Teori Hierarki Norma (*Stufenbau Theory*) – Hans Kelsen

Teori Hierarki Norma, atau *Stufenbau Theory*, menekankan pentingnya memisahkan hukum dari politik, moral, dan aspek sosial lainnya, sehingga hukum dapat dipahami sebagai suatu sistem normatif yang independen. Dalam kerangka ini, Kelsen memperkenalkan konsep *Stufenbau* atau piramida norma, yang menjelaskan bahwa sistem hukum tersusun secara hierarkis, di mana setiap norma hukum memperoleh legitimasi dari norma yang lebih tinggi<sup>1</sup>. Menurut Kelsen bahwa:

“Setiap norma hukum, baik itu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, atau peraturan daerah, memperoleh keabsahan (validitas) dari norma yang lebih tinggi, dan secara prinsip harus selaras dengan norma tersebut. Norma yang bersifat mengikat secara hukum, sehingga jika suatu norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, norma tersebut dinyatakan tidak sah atau batal demi hukum.”<sup>25</sup>

Hierarki norma menjamin kepastian hukum dan keteraturan sistem hukum. Struktur hierarki norma ini bersifat berjenjang. Pada puncak piramida terdapat konstitusi sebagai norma tertinggi atau *grundnorm*, yang menjadi dasar legitimasi seluruh norma dalam sistem hukum suatu negara. Di bawahnya, terdapat Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah

---

<sup>25</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University of California Press, 1967), hlm. 179–182.

Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang memperoleh keabsahannya dari konstitusi. Selanjutnya, di bawah Undang-Undang (UU), terdapat Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres), yang bersifat operasional dan menjabarkan Undang-Undang ke dalam regulasi teknis. Di tingkat lebih rendah, terdapat peraturan menteri, lembaga, atau pemerintah daerah (Permen, Perda), yang menyusun ketentuan teknis untuk pelaksanaan aturan yang lebih tinggi. Di lapisan paling bawah terdapat instruksi, keputusan, atau pedoman teknis pejabat administrasi.<sup>26</sup>

3. Teori Konstitusi Sebagai Norma Fundamental (*Staatsfundamentalnorm*) – Hans Nawiasky

Hans Nawiasky menyatakan pendapatnya bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenang-jenang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, teori Nawiasky itu disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*.

Menurut Hans Nawiasky adalah *Staatsfundamentalnorm*, ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat

---

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 28-23.

bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia terlebih dahulu ada sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.<sup>27</sup>

Hans Nawisky juga memberikan pendapat mengenai rincian jenjang secara berturut-turut dari atas ke bawah sebagai berikut:

- a. Norma Dasar (*Staatsfundamentalnorm*),
- b. Peraturan Dasar (*Grundgesetze*),
- c. Undang Undang (*Formelle Gesetze*), dan
- d. Peraturan Pelaksanaan (*Verordnungen/ autonome Satzungen*).

meskipun kedudukannya lebih tinggi dari *Formelle Gesetze*, namun *Grundnorm* dan *Grundgesetze* bukan norma hukum yang siap dilaksanakan dengan segala macam sanksi pidana bagi pelanggaran-pelanggarannya seperti halnya dengan Undang-Undang.<sup>28</sup> Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia yakni:

- a. *Staatsfundamentalnorm*, berupa Pancasila (Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
- b. *Grundgesetze*, berupa Batang Tubuh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c. *Formelle Gesetze*, berupa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

---

<sup>27</sup> Gazali, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, (Mataram: Sanabil, 2022), hlm. 14.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 128

d. *Verordnungen/ autonome Satzungen*, berupa Peraturan yang secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Bupati atau Wali Kota.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* merupakan cita hukum (*rechtsidee*) yang mengharuskan pembentukan hukum positif untuk mencapai ide-ide yang tercantum dalam sila-sila Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari yang tercantum dalam Pancasila.<sup>29</sup>

Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud konkret dari otonomi daerah yang diakui secara konstitusional dan hukum nasional dengan memberikan fleksibilitas dan otonomi untuk merespons kebutuhan local sesuai dengan kebutuhan daerah untuk mewujudkan peraturan yang dapat memberikan kepastian hukum, keselarasan peraturan, dan keadilan sosial. Pembentukan peraturan sesuai kewenangan pemerintah daerah tersebut diakui secara sah, dapat diterapkan, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga, kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mencerminkan penerapan prinsip negara

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Tata Negara*, (Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006)

hukum yang demokratis dan berkeadilan, dimana hukum menjadi instrumen untuk menjejahterakan masyarakat lokal, sambil tetap berada dalam kerangka norma nasional yang harmonis.

## **B. Kedudukan Peraturan Wali Kota Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Wali Kota merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang dibentuk oleh Wali Kota sebagai pelaksana dari Peraturan Daerah atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi utama Peraturan Wali Kota adalah menjabarkan secara teknis ketentuan dalam Peraturan Daerah agar dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengatur ketentuan jenis dan hierarki perundang-undangan selain yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimaksud berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Artinya, Peraturan Wali Kota termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat secara lokal (teritorial) dan bukan nasional, selama sesuai dengan kewenangan dan tidak bertentangan dengan aturan di atasnya.

Peraturan Wali Kota merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional walaupun pemberlakuannya hanya pada lingkup kedaerahan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.<sup>31</sup> Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa peraturan kepala daerah termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selanjutnya, Pasal 8 ayat (2) menegaskan bahwa peraturan kepala daerah mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki hak dan tanggung jawab dalam menetapkan kebijakan daerah, termasuk dalam bentuk

---

<sup>31</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Peraturan Kepala Daerah.<sup>32</sup> Dalam konteks pemerintahan kota, Wali Kota mempunyai kewenangan untuk membentuk Peraturan Wali Kota (Perwali) sebagai salah satu instrumen hukum yang digunakan untuk menjalankan urusan pemerintahan dan melaksanakan peraturan daerah.

Peraturan Wali Kota memiliki dua dasar kewenangan utama. Pertama, kewenangan atributif, yaitu kewenangan yang secara langsung diberikan oleh undang-undang untuk mengatur pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kedua, kewenangan delegatif, yaitu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau oleh Peraturan Daerah (Perda) untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan kepala daerah.<sup>33</sup> Dalam praktiknya, Peraturan Wali Kota digunakan untuk mengatur hal-hal yang bersifat teknis administratif atau operasional guna melaksanakan kebijakan publik di tingkat kota. Dari perspektif teori hukum, hubungan antara kewenangan dan pembentukan peraturan ini dapat dijelaskan melalui Teori Stufenbau Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa:

“Sistem hukum memiliki struktur hierarkis di mana setiap norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 190.

<sup>34</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 114.

Dalam konteks ini, Peraturan Wali Kota memperoleh dasar keberlakuannya dari Peraturan Daerah atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam pembentukan Peraturan Wali Kota, prinsip asas legalitas menjadi dasar utama yang harus dipenuhi agar peraturan tersebut sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kewenangan Wali Kota dalam membentuk peraturan juga merupakan perwujudan dari teori desentralisasi yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven dan Utrecht, yang menekankan bahwa:

“Desentralisasi memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri”.<sup>35</sup>

Dengan adanya kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintah daerah memiliki ruang untuk menyesuaikan kebijakan publik dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat tanpa harus selalu menunggu instruksi dari pemerintah pusat. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut tetap harus berpedoman pada prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa:

---

<sup>35</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1988), hlm. 47.

“Setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.”<sup>36</sup>

Prinsip ini sejalan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, Peraturan Wali Kota harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Daerah, Peraturan Pemerintah, dan Undang-Undang. Melalui pembentukan Peraturan Wali Kota, kewenangan pemerintah daerah dapat dijalankan secara efektif untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di tingkat lokal. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan bukan hanya pelaksanaan tugas administratif, tetapi juga merupakan perwujudan dari prinsip otonomi daerah dan demokrasi lokal. Dengan adanya Peraturan Wali Kota, pemerintah daerah dapat lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat memastikan bahwa kebijakan yang diambil memiliki dasar hukum yang jelas serta selaras dengan sistem hukum nasional.

Pembentukan Peraturan Wali Kota juga mencerminkan penerapan Teori Desentralisasi Hukum (*Legal Decentralization Theory*), yang menekankan bahwa kewenangan pembentukan hukum tidak hanya berada di tingkat pusat, tetapi juga dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai

---

<sup>36</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 67.

representasi kemandirian lokal.<sup>37</sup> Desentralisasi hukum memberi ruang bagi daerah untuk menyusun regulasi sesuai karakteristik, kebutuhan, dan nilai-nilai lokal. Dengan demikian, Peraturan Wali Kota menjadi simbol otonomi hukum daerah, yang memungkinkan setiap kota memiliki sistem pengaturan tersendiri tanpa bertentangan dengan hukum nasional. Keterkaitan antara desentralisasi hukum dan keadilan sosial sangat erat, sebab melalui Perwali, pemerintah daerah dapat menyesuaikan regulasi agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat, memperkecil ketimpangan kebijakan pusat-daerah, dan memperkuat prinsip keadilan distributif.

### **C. Tahapan Dan Teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berbasis Keadilan**

Prinsip keadilan muncul disebabkan perasaan masyarakat yang telah terpenuhi hak-haknya sebagai makhluk sosial. Hal tersebut terkait dengan keadaan sosial yang memenuhi kebutuhan masyarakat secara ekonomi dan kemerdekaan. Prinsip ketidakadilan muncul dengan konsep perbedaan dengan keadilan. Ketidakadilan muncul jika masyarakat merasa bahwa hak-haknya tidak dapat dipenuhi sebagai makhluk sosial. Dapat diambil suatu perbedaan yang signifikan antara prinsip keadilan dan prinsip ketidakadilan. Kedua

---

<sup>37</sup> Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*, (Bandung: Nusa Media, 2015).

prinsip tersebut tidak memiliki persamaan tetapi lebih menonjol pada perbedaan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menjelaskan tahapan penyusunan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Perencanaan

Berdasarkan Pasal 16 sampai dengan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, perencanaan dilakukan melalui Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>38</sup> Peraturan Perundang-

---

<sup>38</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang

undangan dimaksud mulai dari peraturan pada tingkat pusat sampai dengan peraturan pada tingkat Daerah. Perencanaan peraturan pada tingkat pusat disebut dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), sedangkan pada tingkat Daerah disebut Program Legislasi Daerah (Prolegda). Seiring dengan perkembangan tahapan penyusunan terdapat perubahan penyebutan perencanaan pada tingkat Daerah, yang semula disebut Program Legislasi Daerah (Prolegda) menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) berdasarkan Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sehingga sesuai dengan program pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud, perencanaan peraturan harus mempertimbangkan:

- a. Landasan filosofis, yaitu kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila dan cita hukum nasional;

---

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 16 - 42

- b. Landasan sosiologis, yakni kebutuhan masyarakat yang nyata dan aspiratif;
- c. Landasan yuridis, yaitu sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak bertentangan dengan sistem hukum nasional.

Dalam konteks keadilan, tahap perencanaan harus menjawab kebutuhan hukum masyarakat secara merata, tidak diskriminatif, dan tidak hanya mengakomodasi kepentingan kelompok elit. Oleh karena itu, penyusunan daftar program pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan asas keadilan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>39</sup>

Perencanaan Penyusunan Peraturan Kepala Daerah juga tertuang dalam Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa

---

<sup>39</sup> *Ibid*, Pasal 6.

Perencanaan penyusunan Peraturan Kepala Daerah merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga atau instansi masing-masing.<sup>40</sup>

## 2. Penyusunan (Perancangan)

Berdasarkan Pasal 43 sampai dengan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan dilakukan oleh lembaga atau instansi pemrakarsa, baik pemerintah maupun DPR (atau DPRD untuk daerah).<sup>41</sup>

Tahapan penyusunan meliputi:

- a. Penyusunan Naskah Akademik (NA), wajib untuk setiap rancangan undang-undang atau peraturan daerah, kecuali perubahan kecil. Naskah akademik ini berfungsi untuk memberikan dasar ilmiah, filosofis, dan empiris dari kebutuhan pembentukan suatu peraturan. Dalam kerangka keadilan, naskah akademik harus memuat analisis

---

<sup>40</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pasal 19.

<sup>41</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Op. cit.*, Pasal 43-63

mengenai dampak sosial terhadap kelompok rentan, kesetaraan gender, dan pemerataan hak-hak hukum masyarakat.

- b. Perumusan Rancangan Peraturan, disusun berdasarkan hasil kajian NA dengan memperhatikan Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di sini penting prinsip kejelasan rumusan, keterbukaan, dan dapat dilaksanakan secara adil sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f dan g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, agar norma hukum tidak multitafsir dan menjamin kesetaraan di hadapan hukum.

Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah juga tertuang dalam Pasal 42 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang

Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perkada berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, setelah suatu rancangan selesai disusun oleh instansi atau lembaga pengusul, maka rancangan tersebut tidak dapat langsung diajukan untuk ditetapkan. Sebelum sampai pada tahap pengesahan, rancangan tersebut harus melalui tahapan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi, yang merupakan proses penyempurnaan baik dari segi substansi, struktur hukum, maupun teknik penyusunan. Tahapan ini bertujuan agar rancangan peraturan yang akan ditetapkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selaras dengan sistem hukum nasional, serta mengandung norma hukum yang jelas dan dapat dilaksanakan secara efektif.

Dasar dalam pelaksanaan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan terdapat dalam Pasal 58 sampai dengan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan untuk Peraturan Kepala Daerah pelaksanaan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan berlaku mutatis mutandis dengan tahapan atau proses pelaksanaan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah yang tertuang dalam Pasal 97D Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>42</sup> Dengan demikian, secara formil berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disampaikan secara jelas bahwa setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus melalui tahapan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>42</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Op. cit.*, Pasal 97D

### 3. Pembahasan

Berdasarkan Pasal 65 sampai dengan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pembahasan dilakukan secara bersama antara lembaga legislatif (DPR atau DPRD) dan eksekutif (pemerintah pusat atau daerah).<sup>43</sup>

Prinsip penting dalam pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan adalah transparansi dan partisipasi publik. Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Mekanisme ini diwujudkan melalui:

- a. Uji publik (*public hearing*) atau focus group discussion (FGD);

---

<sup>43</sup> *Ibid*, Pasal 65

- b. Penerimaan aspirasi masyarakat dan kelompok kepentingan (stakeholders);
- c. Pemanfaatan teknologi informasi (*website* resmi, media sosial, portal legislasi) untuk menjamin akses partisipasi publik.

Penerapan prinsip keadilan dalam tahap ini diwujudkan dengan mendengarkan suara masyarakat secara seimbang, termasuk kelompok minoritas, masyarakat adat, dan kelompok rentan, agar hukum tidak bias kekuasaan atau mayoritas.

Pembahasan Rancangan Peraturan Kepala Daerah juga tertuang dalam Pasal 79 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa pembahasan rancangan Peraturan Kepala Daerah dibahas bersama perangkat daerah pemrakarsa.

#### 4. Pengesahan dan Penetapan

Berdasarkan Pasal 72 sampai dengan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, setelah pembahasan disetujui bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang disahkan menjadi undang-undang oleh Presiden dengan menandatangani dalam waktu paling lama 30 hari sejak disetujui bersama. Untuk peraturan daerah, pengesahan dilakukan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Prinsip keadilan pada tahap ini ditunjukkan melalui:

- a. Akuntabilitas politik dan hukum, di mana pejabat pembentuk bertanggung jawab terhadap substansi norma yang disahkan;
- b. Tidak adanya penundaan atau pembatalan sewenang-wenang, karena setiap bentuk pengesahan harus berdasar pada asas kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 5. Pengundangan

Berdasarkan Pasal 81 sampai dengan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pengundangan rancangan peraturan perundang-undangan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (untuk Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden) atau Berita Negara Republik Indonesia (untuk peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.), sedangkan dalam Lembaran Daerah (untuk Peraturan Daerah) atau Berita Daerah (untuk Peraturan Kepala Daerah). Tujuan pengundangan agar peraturan tersebut memiliki daya berlaku umum dan dapat diketahui oleh seluruh masyarakat. Dari perspektif keadilan, pengundangan berfungsi sebagai bentuk transparansi hukum masyarakat berhak mengetahui, memahami, dan mengakses peraturan yang mengatur hak dan kewajibannya.

Tanggal mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan menurut tanggal yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri, jika tanggal berlakunya itu tidak disebutkan dalam peraturan

perundang-undangan maka peruratan perundang-undangan itu mulai berlaku 30 setelah tanggal diundangkan. Setelah syarat tersebut dipenuhi maka berlakulah suatu fiksi hukum.<sup>44</sup>

#### 6. Penyebarluasan dan Sosialisasi

Berdasarkan Pasal 88 sampai dengan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, setiap peraturan yang telah diundangkan wajib disebarluaskan secara terbuka kepada masyarakat. Penyebarluasan ini dapat dilakukan melalui:

- a. Media cetak, elektronik, dan daring;
- b. Pelatihan atau sosialisasi kepada aparatur dan masyarakat;
- c. Penyediaan naskah resmi di situs web pemerintah atau daerah.

---

<sup>44</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2002), hlm. 46.

Tahapan ini memiliki nilai keadilan penting karena memastikan aksesibilitas hukum (*access to law*). Hukum yang adil bukan hanya yang dirumuskan dengan baik, tetapi juga yang dapat dipahami dan dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

#### 7. Analisis dan Evaluasi

Meskipun tidak secara eksplisit disebut sebagai tahap tersendiri dalam undang-undang, analisis dan evaluasi merupakan bentuk pengawasan berdasarkan Pasal 97C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Evaluasi dilakukan untuk menilai efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan mengukur apakah telah mencapai tujuan keadilan sosial. Evaluasi ini juga menjadi dasar untuk revisi, perubahan, atau pencabutan peraturan yang dianggap tidak adil atau tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Undang-Undang merupakan salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia pada tataran pemerintahan tingkat pusat, sedangkan Peraturan Wali Kota merupakan salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia pada tataran pemerintahan tingkat daerah, maka

pembentukannya harus menaati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut kedalam asas formal dan asas material. Asas formal diantaranya asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan asas material diantaranya asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara, asas sesuai dengan Dasar Hukum Negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.<sup>45</sup>

Tahapan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berbasis keadilan tidak hanya berorientasi pada prosedur formal, tetapi juga substansi norma yang mencerminkan nilai kemanusiaan dan kesetaraan. Dengan demikian, hukum tidak hanya menjadi alat pengatur, tetapi juga sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

<sup>45</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 256-257

#### **D. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Islam.**

Dalam sistem hukum Islam, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari proses penetapan hukum untuk mengatur kehidupan manusia sesuai dengan kehendak Allah SWT. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak sekadar membahas aspek formal pembentukan hukum, tetapi juga mencakup dimensi spiritual, moral, dan sosial. Hukum Islam juga tidak hanya mempengaruhi bidang kehidupan agama dan ibadah, tetapi juga mencakup aspek sosial, ekonomi, politik, dan hukum pidana. Nilai-nilai etika, keadilan, kebersamaan, dan keseimbangan yang terdapat dalam Hukum Islam memberikan panduan dalam menyusun peraturan perundang-undangan hukum yang berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Partisipasi dan aspirasi umat Muslim menjadi faktor penting dalam proses pembentukan undang-undang dan kebijakan yang mengakomodasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum Islam. Ada dua cara hukum Islam berkontribusi pada pembangunan hukum nasional. Pertama, hukum Islam digunakan sebagai sumber pembentukan hukum nasional. Kedua, hukum Islam dianggap sebagai hukum positif, yang berlaku dalam bidang hukum tertentu. Pembangunan hukum nasional telah sangat dibantu oleh hukum Islam, setidaknya secara substansial.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ummi Najipah, Siti Aisyah, Naura Muthia Khasyi, Wilanda Juliani Tami, dan T. Dela Safitri, *Penerapan Hukum Islam Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Vol. 8 No. 10, 2024, 3-4.

Islam memandang hukum bukan sekadar instrumen pengendalian sosial, tetapi sebagai sarana mencapai keadilan (*'adl*) dan kemaslahatan umat (*maslahah al-'ammah*). Dalam Al-Qur'an, hukum (syariah) dipahami sebagai jalan menuju kehidupan yang lurus dan harmonis, sebagaimana termaktub dalam QS. Al-Jatsiyah ayat 18:

“Kemudian Kami jadikan engkau (Muhammad) berada di atas suatu syariat (peraturan) dari urusan (agama) itu, maka ikutilah syariat itu dan janganlah engkau ikuti hawa nafsu orang-orang yang tidak mengetahui.”

Ayat ini menegaskan bahwa hukum dalam Islam harus bersumber pada prinsip ilahiah dan mengandung tujuan moral untuk menegakkan keadilan. Oleh karena itu, dalam pandangan Islam, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari nilai-nilai transendental yang bersumber dari wahyu Allah SWT.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau disebut juga kekuasaan legislasi dalam fiqh siyasah disebut *al sulthah al-tasyri'iyah* yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh *Ahlu ahalliwal Aqdi* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam pengertiannya orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas

nama umat, dengan kata lain *Ahlu ahalli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.<sup>47</sup>

Dalam Islam, proses pembentukan peraturan (tasyri‘) dilandasi oleh beberapa prinsip fundamental yang menjadi pedoman dalam menetapkan dan menjalankan hukum, antara lain:

1. Prinsip Keadilan (*al-‘Adl*)

Keadilan merupakan tujuan utama dari setiap peraturan dalam Islam. Al-Qur’an berkali-kali menegaskan pentingnya keadilan dalam setiap aspek kehidupan, termasuk dalam penetapan hukum. Allah berfirman:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu berlaku adil dan berbuat kebajikan...” (QS. An-Nahl: 90).<sup>48</sup>

Keadilan di sini bukan hanya berarti kesetaraan formal, tetapi juga keadilan substantif yang menempatkan sesuatu pada tempatnya. Oleh sebab itu, setiap pembuat peraturan harus memastikan bahwa hukum yang ditetapkan tidak menimbulkan kedzaliman atau ketimpangan sosial.

2. Prinsip Kemaslahatan (*al-Maslahah al-‘Ammah*)

---

<sup>47</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hm. 138

<sup>48</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam darul Ulum, “Konsep Keadilan Sosial Menurut Islam dan Implementasinya di Pemerintahan Modern”, (<https://fisip.unisda.ac.id/konsep-keadilan-sosial-menurut-islam-dan-implementasinya-di-pemerintahan-modern>, diakses 7 November 2025)

Salah satu prinsip paling penting dalam pembentukan hukum Islam adalah kemaslahatan. Imam Al-Ghazali menjelaskan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang dapat menjaga lima tujuan pokok syariah (*maqashid al-syari'ah*), yaitu menjaga agama (*hifzh al-din*), jiwa (*hifzh al-nafs*), akal (*hifzh al-'aql*), keturunan (*hifzh al-nasl*), dan harta (*hifzh al-mal*).<sup>49</sup> Dengan demikian, peraturan yang tidak membawa manfaat bagi umat atau menimbulkan mudarat tidak dapat dikategorikan sebagai hukum yang sesuai dengan syariah.

### 3. Prinsip Musyawarah (*al-Syura*)

Islam menekankan pentingnya partisipasi dan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan hukum. Prinsip ini ditegaskan dalam QS. Asy-Syura ayat 38:

“Dan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka.”<sup>50</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan peraturan dalam Islam harus melibatkan aspirasi masyarakat dan dilakukan dengan proses deliberatif yang menjunjung nilai-nilai kebersamaan dan tanggung jawab sosial.

### 4. Prinsip Kepastian dan Keadilan Sosial (*al-Istiqamah wa al-Qist*)

---

<sup>49</sup> Paryadi, *Maqashid Syariah : Definisi Dan Pendapat Para Ulama*, Vol. 4 No. 2, 2021, 208.

<sup>50</sup> Yudo, Damri, Asmendri, dan Milya Sari, *Kepemimpinan Dan Pengambilan Musyawarah Dalam Manajemen Pesantren: Analisis Proses Keputusan di Pesantren Terpadu Serambi Mekkah Padang Panjang*, Vol. 6 No. 3, 2025, 4385.

Setiap hukum yang ditetapkan harus dijalankan secara konsisten dan memberikan kepastian bagi semua pihak. Kepastian hukum (*legal certainty*) dalam Islam merupakan bentuk dari keadilan, karena hukum yang tidak pasti berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap otoritas pembuat hukum.

Penerapan hukum islam dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga tertuang dalam Teori *Siyasah Dusturiyah*. *Fiqh Siyasah* berasal dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. *Fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti. Secara etimologi *fiqh* bermakna keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan sipembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan peneruan.<sup>51</sup> Sederhananya, *fiqh* adalah ilmu yang membahas hukum-hukum praktis yang penetapannya diupayakan melalui pemahaman yang mendalam terhadap dalil-dalil syara yang terperinci.<sup>52</sup> Sementara *siyasah*, secara etimologis bermakna mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politik untuk mencapai suatu tujuan. Dengan demikian, *Siyasah dusturiyyah* adalah bagian *fiqh* yang membahas masalah perundang-undangan negara.

---

<sup>51</sup> J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), hlm. 23.

<sup>52</sup> Moh. Baharudin, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandar Lampung: Aura, 2019), hlm. 20

Selain membahas tentang pemerintah, Siyasah dusturiyah juga menjelaskan hak-hak rakyat yang selama ini tidak dijelaskan kepada masyarakat umum. Seperti halnya dalam cara memilih pemimpin yang sesuai dengan ketentuan Islam yang juga dijelaskan dalam teori ini, sehingga masyarakat umum dapat mengetahui bagaimana cara memilih pemimpin yang baik menurut islam agar dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada kemaslahatan umat. Siyasah dusturiyyah dibidang *siyasah tashri'iyah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam yang meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
2. Masyarakat islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Dalam konteks negara modern seperti Indonesia, prinsip-prinsip pembentukan peraturan dalam Islam dapat diintegrasikan dengan sistem hukum nasional. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan ruang bagi nilai-nilai moral dan keagamaan untuk dijadikan dasar pembentukan hukum. Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa (sila pertama) dan Keadilan Sosial (sila kelima) sejalan dengan konsep keadilan (*adl*) dan kemaslahatan (*maslahah*) dalam Islam. Oleh karena itu, produk

hukum di Indonesia dapat dikembangkan melalui pendekatan hukum yang berkeadilan dan bermoral ilahiah, tanpa harus mengubah sistem hukum positif yang berlaku. Pembentukan hukum nasional yang berbasis nilai-nilai Islam bukan berarti menjadikan negara teokratis, melainkan menjadikan nilai-nilai etis Islam sebagai inspirasi dalam menciptakan hukum yang manusiawi, adil, dan berpihak pada kemaslahatan umum.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif Islam merupakan proses yang menggabungkan nilai-nilai wahyu dan rasionalitas manusia. Islam tidak hanya menekankan aspek legal formal dalam pembentukan hukum, tetapi juga memperhatikan aspek moral, sosial, dan spiritual. Melalui Teori Siyasah Dusturiyah, Islam memberikan pedoman yang komprehensif bagi para pembuat hukum agar peraturan yang ditetapkan selalu berorientasi pada keadilan dan kemaslahatan umat. Dengan demikian, dalam perspektif Islam, hukum bukan hanya sekumpulan aturan yang mengatur perilaku manusia, tetapi juga merupakan manifestasi dari tanggung jawab manusia sebagai khalifah Allah SWT di bumi untuk menegakkan keadilan, kesejahteraan, dan ketertiban sosial.

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### **A. Pelaksanaan proses Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang pada Tahapan Proses Harmonisasi, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang**

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmisan suatu peraturan perundang undangan dengan peraturan lain baik yang setingkat maupun berada pada tingkatan yang berbeda, akan menimbulkan suatu permasalahan yang kompleks. Akibatnya peraturan tersebut dapat dibatalkan karena hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>53</sup> Salah satu tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan yakni proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan.

Pelaksanaan proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 97D Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas

---

<sup>53</sup> M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid, *Teori Dan Konsep Pembentukan Perundang-Undang di Indonesia*, (Bengkulu: CV. Zigie Utama, 2022), hlm. 3.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah Provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah Kabupaten/Kota”

Harmonisasi hukum memegang peran yang strategis dan harus dimulai sejak tahap perencanaan agar memudahkan proses selanjutnya, namun rumit dalam pelaksanaannya karena adanya pluralistik hukum dan perkembangan masyarakat global. Harmonisasi hukum tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan, tetapi lebih dari itu agar peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dan kemudahan hukum positif dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam masyarakat. Harmonisasi merupakan salah satu proses dan mekanisme dalam rangka melaksanakan perubahan serta pembaharuan peraturan perundang-undangan yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam penelitian pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang dengan mengambil beberapa contoh dokumen administrasi ditemukan Peraturan Wali Kota yang belum memiliki dokumen administrasi secara lengkap sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dokumen administrasi yang seharusnya ada dalam setiap tahapan pembentukan Peraturan Wali Kota yakni berupa:

1. Surat Permohonan Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum Jawa Tengah.
2. Surat Permohonan Fasilitasi Kepada Gubernur.

3. Surat Hasil Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum Jawa Tengah.
4. Surat Hasil Fasilitasi dari Gubernur.
5. Dokumen asli Peraturan Wali Kota yang sudah tertandatanganinya oleh Wali Kota dan Sekretaris Daerah.

Dalam prakteknya tahapan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Wali Kota Semarang dilaksanakan setelah adanya koordinasi dan koreksi dari Perangkat Daerah terkait kepada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berdasarkan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 90 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Sistem Kerja Sekretariat Daerah Kota Semarang melaksanakan kegiatan fasilitasi pembahasan dan penyusunan Peraturan Wali Kota. Koordinasi dan koreksi ini dilaksanakan melalui sistem yang disebut dengan “Elektronik *Legal Drafting*”, sehingga catatan hasil koreksi dan revisi dapat dilihat secara utuh. Koreksi pada rancangan Peraturan Wali Kota dilaksanakan oleh pegawai yang memiliki tugas dan fungsi sebagai perancang peraturan perundang-undangan dan analisis hukum. Pada tahapan ini jika pegawai yang melakukan koreksi belum mendapat persetujuan dari Kepala Bagian Hukum maka proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan belum dapat dilaksanakan, ketentuan ini sesuai dengan Keputusan Sekretaris Dearah Kota Semarang Nomor 000.8.3.3/70/70 Tahun 2024 tentang Standar Operasional Prosedur

pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang. Apabila koreksi telah mendapat persetujuan dari Kepala Bagian Hukum, maka selanjutnya diusulkan untuk dilakukan proses harmonisasi pembulatan dan pematapan konsepsi kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum Jawa Tengah. Tahapan usulan ini dilaksanakan berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan yakni sebagai berikut:

“Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan Pengharmonisasian.”

Usulan permohonan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan Peraturan Wali Kota sebagaimana yang telah diatur tersebut disampaikan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah melalui sistem yang dibentuk oleh Kementerian Hukum yang disebut dengan website “E-Harmonisasi”. Pada tahapan ini Pemerintah Kota Semarang menyiapkan dokumen pendukung sebagai syarat administratif proses harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi oleh Kementerian Hukum. Persyaratan administratif dan prosedur pengharmonisasian ini ditetapkan dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun

2023 tentang Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah. Dalam Keputusan Menteri tersebut dijelaskan mengenai tata cara pengajuan permohonan pengharmonisasian rancangan Peraturan Kepala Daerah berupa;

1. Penjelasan/keterangan atas Rancangan Peraturan Kepala Daerah dengan format yang sudah ditentukan.
2. Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang telah mendapat persetujuan dari Sekretaris Daerah dan Pemrakarsa.

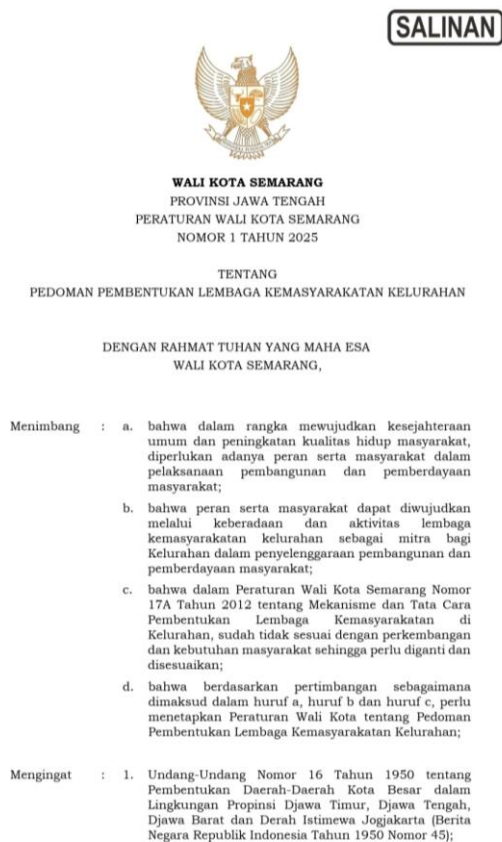
Setelah persyaratan administratif terpenuhi dan dinyatakan lengkap, permohonan pengharmonisasian dilanjutkan pada proses selanjutnya yakni analisis konsepsi oleh Kelompok Kerja Pengharmonisasian pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum Jawa Tengah. Hasil analisis konsepsi tersebut disampaikan kepada Pemerintah Kota Semarang yang kemudian ditindaklanjuti dengan rapat Pengharmonisasian guna memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi rancangan Peraturan Kepala Daerah. Kesepakatan yang telah diperoleh dalam rapat tersebut selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Pengharmonisasian untuk kemudian diperbaiki sesuai hasil kesepakatan yang disepakati dalam berita acara. Konsepsi rancangan yang telah diperbaiki harus mendapat paraf persetujuan yang disampaikan kembali kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum Jawa Tengah untuk mendapatkan hasil akhir yakni Surat Selesai Harmonisasi.

Rancangan Peraturan Wali Kota yang telah selesai dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan serta telah memperoleh Surat Selesai Harmonisasi selanjutnya diajukan kembali oleh Perangkat Daerah pemrakarsa kepada Bagian Hukum Sekretariat Daerah untuk diajukan paraf hierarki secara berjenjang untuk memperoleh persetujuan dari Kepala Bagian Hukum, kemudian secara berjenjang diparaf oleh Asisten Pemerintahan Sekda Kota Semarang, kemudian paraf oleh Sekeratriis Daerah Kota Semarang, selanjutnya dimohonkan tanda tangan Wali Kota Semarang untuk proses penetapan dan kembali ke Sekretaris Daerah lagi untuk ditandatangani dalam rangka proses pengundangan. Dokumen asli yang telah ditandatangani tersebut disampaikan ke Bagian Hukum kembali untuk diarsipkan dan diautentifikasi oleh Kepala Bagian Hukum dalam rangka penyebarluasan informasi hukum.

Dari uraian tahapan proses pembentukan Peraturan Wali Kota tersebut data yang didapatkan dari hasil penelitian tidak semua Peraturan Wali Kota memiliki dokumen dimaksud, sehingga secara formil tidak memenuhi persyaratan administrasi dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari hasil penelitian yang dilakukan, pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Peraturan Wali Kota tidak semuanya dilakukan oleh perancang dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum. Pada tahun 2025 tercatat terdapat 53 (lima puluh tiga) Peraturan Wali Kota yang telah ditetapkan dan diundangkan, namun hanya

ada 20 (dua puluh) Peraturan Wali Kota yang dilakukan proses harmonisasi pembulatan dan pematapan konsepsi<sup>54</sup>. Sebagai contoh, dalam tahun yang sama telah diundangkan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan dan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 51 Tahun 2025 tentang Penanggulangan Masalah Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah.

**Gambar 3.1**  
**Halaman Judul Salinan Peraturan Wali Kota Semarang**  
**Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan**  
**Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan**



---

<sup>54</sup>Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, (jdih.semarangkota.go.id diakses dari pada tanggal 1 November 2025 pukul 20.15)

**Gambar 3.2**  
**Halaman Judul Salinan Peraturan Wali Kota Semarang**  
**Nomor 51 Tahun 2025 tentang Penanggulangan Masalah**  
**Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah**

**SALINAN**



**WALI KOTA SEMARANG**  
PROVINSI JAWA TENGAH  
PERATURAN WALI KOTA SEMARANG  
NOMOR 51 TAHUN 2025




TENTANG  
PENANGGULANGAN MASALAH KESEHATAN BERBASIS RISIKO WILAYAH  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
WALI KOTA SEMARANG,

- Menimbang :
- a. bahwa guna meningkatkan derajat kesehatan melalui kemandirian masyarakat di Daerah, Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab dalam menanggulangi masalah kesehatan masyarakat;
  - b. bahwa dengan adanya potensi bahaya yang berdampak pada kesehatan masyarakat perlu meningkatkan partisipasi aktif Lintas Sektor dalam penanggulangan masalah kesehatan;
  - c. bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan penanggulangan masalah kesehatan, maka diperlukan pengaturan tentang Penanggulangan Masalah Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah;
  - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Wali Kota tentang Penanggulangan Masalah Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah;
- Mengingat :
- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat, dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45);

Kedua Peraturan Wali Kota tersebut ditetapkan dan diundangkan pada tahun yang sama tetapi proses pembentukannya berbeda. Hal ini disebabkan karena Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan tidak dilakukan proses harmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi, sedangkan pembentukan

Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 51 Tahun 2025 tentang Penanggulangan Masalah Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah dibentuk melalui proses harmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang dibuktikan dengan adanya surat penyampaian hasil harmonisasi dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum Provinsi Jawa Tengah.

**Gambar 3.3**  
**Surat Penyampaian Hasil Pengharmonisasian, Pembulatan,**  
**dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan**  
**Peraturan Kepala Daerah Kota Semarang**

	<b>KEMENTERIAN HUKUM REPUBLIK INDONESIA</b> <b>KANTOR WILAYAH JAWA TENGAH</b> Jalan dr. Cipto No. 64 Semarang 50126–Jawa Tengah Telepon: (024) 3543063–Faksimile: (024) 3546795 Laman: <a href="http://www.jateng.kemerkumham.go.id">www.jateng.kemerkumham.go.id</a> Surel: <a href="mailto:kanwil-jateng@kemerkumham.go.id">kanwil-jateng@kemerkumham.go.id</a>	
Nomor	: W.13-PP.04.02- 652	11 September 2025
Sifat	: Sangat Segera	
Lampiran	: 1 (satu) berkas	
Hal	: Penyampaian Hasil Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Kota Semarang	
<p>Yth. Pj. Sekretaris Daerah Kota Semarang di tempat</p> <p>Menindaklanjuti surat Pj. Sekretaris Daerah Kota Semarang nomor:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. B/3996/100.3/VIII/2025 tanggal 19 Agustus 2025 perihal permohonan harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang tentang Penanggulangan Masalah Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah; dan</li><li>2. B/4115/100.3.2/VIII/2025 tanggal 25 Agustus 2025 perihal permohonan harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Pengelolaan Sampah,</li></ol> <p>bersama ini telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</p> <p>Sehubungan dengan hal tersebut maka Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dimaksud dapat ditindaklanjuti ketahapan selanjutnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Atas perhatian dan kerja samanya diucapkan terima kasih.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"><div style="text-align: center;"></div><div style="text-align: center;"> Kepala Kantor Wilayah, Heni Susila Wardoyo</div></div> <p>Tembusan Yth:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Menteri Hukum Republik Indonesia;</li><li>2. Sekretaris Jenderal Kementerian Hukum Republik Indonesia;</li><li>3. Inspektur Jenderal Kementerian Hukum Republik Indonesia; dan</li><li>4. Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.</li></ol>		

Dokumen ini telah dibundling secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Badan Sertifikasi Elektronik (BSrE), Badan Siber dan Sandi Negara. Keabsahan dokumen dapat dicek melalui laman: <https://base.bea.go.id/verifikasi>

Dari halaman judul dapat terdapat perbedaan yang terlihat dari produk hukum yang dihasilkan. Dalam dasar hukum mengingat ada ketidak konsistenan, Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yang tidak dilakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi tidak mencantumkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 51 Tahun 2025 tentang Penanggulangan Masalah Kesehatan Berbasis Risiko Wilayah yang dilakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi, mencantumkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena itu, tahapan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi berdasarkan ketentuan legal formal harus dilakukan dalam rangka menghindari adanya ketidakkonsistenan rumusan yang muncul karena tidak adanya proses penyelarasan antar pasal, antar istilah, dan antar rujukan, sehingga keseluruhan peraturan tidak membentuk satu kesatuan sistem norma yang logis. Tanpa harmonisasi, produk hukum cenderung tidak koheren, tidak presisi, dan tidak operasional, sehingga menurunkan kualitas dan validitasnya.

## **B. Kendala dalam Proses Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang Sesuai dengan Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Serta Solusi Dalam Mengatasi Kendala Tersebut**

### **1. Kendala dalam Proses Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang**

Meskipun dalam Undang-Undang telah secara jelas mengatur tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan kepala daerah, tetapi masih terdapat daerah yang belum melaksanakan tahapan sesuai dengan ketentuan formil yang telah diatur di dalam Undang-Undang. Masih banyaknya Peraturan Wali Kota yang belum melalui tahapan harmonisasi dapat dijelaskan melalui berbagai faktor yang saling berkaitan. Salah satu penyebab utama adalah kurangnya pemahaman dari pejabat atau aparatur pemerintah daerah terhadap pentingnya proses harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Banyak yang menganggap bahwa tahapan harmonisasi hanya wajib dilakukan untuk Peraturan Daerah (Perda), sementara Peraturan Wali Kota sebagai peraturan pelaksana dianggap cukup dibuat secara internal tanpa perlu melewati proses tersebut. Padahal, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, setiap rancangan peraturan wajib melalui

harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi agar selaras dengan peraturan yang lebih tinggi serta tidak menimbulkan tumpang tindih hukum.

Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia di bidang perancangan hukum juga menjadi salah satu faktor yang berpengaruh. Di banyak pemerintah daerah, jumlah tenaga ahli hukum atau perancang peraturan yang memahami teknik penyusunan dan harmonisasi peraturan masih sangat terbatas. Bagian hukum di sekretariat daerah sering kali memiliki pegawai yang sedikit, sementara beban kerja penyusunan regulasi cukup banyak. Berdasarkan data kepegawaian pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang hanya terdapat 6 (enam) pejabat fungsional yang menjabat sebagai Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama, 1 (satu) Analis Hukum Ahli Muda, serta 3 (tiga) pejabat pelaksana yang menjabat sebagai Analis Hukum.<sup>55</sup> Dari 10 (sepuluh) pegawai yang seharusnya menjalankan tugas dan fungsi untuk melaksanakan fasilitasi penyusunan peraturan perundang-undangan, diperoleh data bahwa hanya 4 (empat) pegawai yang menjalankan tugas dan fungsi tersebut. 6 (enam) pegawai lainnya ada yang diperbantukan di Unit Kerja lainnya, ada pula yang diberi tambahan tugas lain sehingga tidak dapat secara optimal menjalankan tugas dan fungsi untuk melaksanakan

---

<sup>55</sup> Data PNS, (<https://data.scymark.semarangkota.go.id/pns.php>, diakses 23 Oktober 2025 pukul 11.25)

fasilitasi penyusunan peraturan perundang-undangan. 4 (empat) pegawai yang masih optimal menjalankan tugas dan fungsinya tersebut juga belum memperoleh pendidikan dan pelatihan dari instansi pembina perancangan peraturan perundang-undangan dan analisis hukum, sehingga masih ada keterbatasan dalam melaksanakan tugas pembentukan produk hukum daerah yang baik.

Perancang peraturan perundang-undangan dan analisis hukum ini disebutkan dalam ketentuan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang berbunyi sebagai berikut:

(2) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

(1a) Selain Perancang Peraturan Perundang undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat mengikutsertakan analisis hukum sesuai dengan kebutuhan.

(3) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kondisi ini diperburuk dengan adanya tekanan waktu dan tuntutan untuk segera mengeluarkan kebijakan, sehingga proses harmonisasi dianggap memakan waktu terlalu lama dan kurang praktis. Akibatnya, beberapa rancangan peraturan langsung ditetapkan menjadi Peraturan Wali Kota tanpa melalui tahapan harmonisasi yang seharusnya.<sup>56</sup> Tekanan ini dapat terlihat dari proses pengusulan sampai dengan penetapan dan pengundangan peraturan Wali Kota tersebut yang cukup singkat sehingga dianggap terlalu cepat dan terburu-buru. Salah satu contohnya adalah

Faktor lain yang turut memengaruhi adalah kurangnya koordinasi antara perangkat daerah. Dalam praktiknya, penyusunan Peraturan Wali Kota umumnya dimulai oleh dinas atau badan teknis tertentu, tetapi tidak semua dinas melakukan koordinasi secara intensif dengan bagian hukum sejak awal. Hal ini menyebabkan rancangan peraturan seringkali sudah disusun dan siap ditetapkan sebelum dilakukan pemeriksaan harmonisasi. Kurangnya komunikasi dan sinergi antarinstansi ini menyebabkan banyak Perwali yang tidak melalui proses harmonisasi dengan baik.<sup>57</sup>

Dari sisi politik dan kebijakan, keinginan untuk merespons cepat terhadap isu-isu publik juga menjadi alasan mengapa proses harmonisasi

---

<sup>56</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 87.

<sup>57</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Reformasi Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2008), hlm. 133.

sering diabaikan. Wali Kota dan perangkat daerah terkadang merasa perlu segera menetapkan kebijakan tertentu untuk menjawab kebutuhan masyarakat atau dinamika politik lokal. Dalam situasi seperti ini, proses harmonisasi dianggap memperlambat penerbitan peraturan, sehingga tahapan tersebut dilewati demi efektivitas waktu.<sup>58</sup>

Selain itu, lemahnya pengawasan dan ketiadaan sanksi tegas bagi peraturan yang tidak melalui harmonisasi juga memperkuat kecenderungan ini. Walaupun harmonisasi merupakan bagian penting dari proses pembentukan peraturan yang sah, tidak ada ketentuan yang secara eksplisit membatalkan atau memberikan sanksi terhadap Peraturan Wali Kota yang dibuat tanpa tahapan tersebut.<sup>59</sup> Akibatnya, tingkat kepatuhan terhadap prosedur harmonisasi menjadi rendah karena tidak menimbulkan konsekuensi hukum langsung bagi penyusunnya.

Secara keseluruhan, fenomena belum optimalnya pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Peraturan Wali Kota disebabkan oleh kombinasi antara keterbatasan pemahaman hukum, minimnya sumber daya manusia yang kompeten, lemahnya koordinasi antar instansi, tekanan politik dan kebutuhan praktis, serta tidak adanya mekanisme pengawasan yang kuat. Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan bukan semata-

---

<sup>58</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 217.

<sup>59</sup>Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif* (Bandung: Genta Publishing, 2012), hlm. 102.

mata disebabkan oleh kelalaian individu, melainkan oleh sistem dan tata kelola regulasi daerah yang masih perlu diperbaiki agar proses pembentukan peraturan dapat berjalan sesuai prinsip hukum dan tata pemerintahan yang baik.<sup>60</sup>

Dari berbagai faktor yang diuraikan di atas, pada praktiknya Pemerintah Kota Semarang dalam proses penyusunan Peraturan Wali Kota juga masih menghadapi berbagai kendala dengan faktor-faktor yang telah diuraikan tersebut, yang kemudian berdampak pada efektivitas serta kualitas regulasi yang dihasilkan. Kendala tersebut muncul baik dari aspek internal birokrasi, koordinasi antar-perangkat daerah, maupun faktor eksternal yang memengaruhi dinamika pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Secara konkrit dapat dijabarkan kendala yang dihadapi ini dapat terlihat dari jangka waktu penyusunan mulai dari usulan sampai dengan pengundangan yang dilaksanakan dalam waktu singkat serta perubahan Peraturan Wali Kota yang dapat berganti hanya dalam kurun waktu kurang dari satu tahun. Sebagai contoh Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yang baru ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 2 Januari 2025 namun telah diubah dengan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Wali

---

<sup>60</sup> M. Nurkholis, *Implementasi Tahapan Harmonisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial Vol. 8, No. 2, 2021, 145–158.

Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 18 Februari 2025.<sup>61</sup> Dapat dianalisa secara konkrit bahwa faktor hambatan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Pertama, kurangnya Pendidikan dan pelatihan pada pejabat fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang kompeten atau memahami teknik penyusunan peraturan sesuai kaidah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kondisi ini menyebabkan substansi awal yang diajukan masih bersifat konseptual, belum lengkap, atau tidak memenuhi standar akademis sehingga memperlambat proses harmonisasi di tingkat Bagian Hukum.
- b. Kedua, tekanan waktu dan desakan politik. Dalam banyak kasus, perangkat daerah pengusul belum melakukan konsultasi teknis sejak awal sehingga timbul perbedaan interpretasi mengenai norma yang akan diatur. Ketidaksinkronan ini menimbulkan revisi berulang dan memperpanjang waktu penyusunan Peraturan Wali Kota sehingga

---

<sup>61</sup> Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, (<https://jdih.semarangkota.go.id/peraturan-walikota>, diakses tanggal 2 November 2025, pukul 9.20)

tidak cukup waktu untuk dilakukan proses harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan.

- c. Ketiga, kurangnya koordinasi antara perangkat daerah. Pemerintah Kota Semarang sering berhadapan dengan kebijakan yang melibatkan antar stakeholder dan antar Perangkat Daerah sehingga perlu koordinasi yang intensif sebelum konsepsi Rancangan Peraturan Wali Kota diusulkan. Situasi ini menuntut perangkat daerah untuk terus memperbarui referensi dan melakukan penyesuaian, yang tidak jarang menghambat finalisasi Rancangan Peraturan Wali Kota.
- d. Keempat, lemahnya pengawasan dan ketiadaan sanksi tegas bagi peraturan yang tidak melalui harmonisasi juga menjadi kendala signifikan. Substansi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur secara tegas sanksi terhadap peraturan-peraturan yang tidak melewati tahapan harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan, sehingga dengan berbagai desakan dan tuntutan masyarakat akan percepatan implementasi kebijakan dalam Pembangunan daerah tahapan tersebut menjadi terkesampingkan.

Dengan demikian, kendala-kendala tersebut menunjukkan bahwa penyusunan Peraturan Wali Kota di Kota Semarang tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis penyusunan regulasi, tetapi juga menyangkut kualitas

kelembagaan, koordinasi birokrasi, serta kesiapan sistem pendukung regulasi. Untuk menghasilkan Perwali yang efektif, diperlukan penguatan kapasitas perancang, pembenahan sistem koordinasi, peningkatan kualitas data, serta percepatan digitalisasi proses legislasi daerah.

Untuk mengatasi permasalahan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan utamanya Peraturan Wali Kota, Pemerintah Kota Semarang menyusun strategi yang meliputi:

- a. Melakukan sinkronisasi perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan Peraturan Wali Kota melalui penetapan perencanaan kebutuhan Peraturan Wali Kota setiap tahun. Hal ini dibuktikan dengan adanya Keputusan Wali Kota Semarang Nomor 100.3/1216 Tahun 2024 tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Tahun 2025.
- b. Pengendalian proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui harmonisasi dan sinkronisasi yang lebih ketat dengan membuat kebijakan mengenai syarat dalam pengusulan rancangan Peraturan Wali Kota. Hal ini dibuktikan dengan adanya Surat Edaran Nomor: B/387/100.3.4/I/2025 tentang Penyusunan Penjelasan/Keterangan dalam Proses Pembentukan Peraturan Wali Kota.

## 2. Solusi Dalam Mengatasi Kendala

Dalam mengatasi kendala dalam Proses Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dapat diberikan solusi sebagai berikut:

- a. Terhadap kendala kurangnya Pendidikan dan Pelatihan Aparatur, perlu:
  - 1) Melaksanakan bimbingan teknis (bimtek) dan pelatihan reguler bagi pejabat perancang peraturan, staf hukum, dan kepala bagian hukum.
  - 2) Membentuk tim harmonisasi internal yang beranggotakan Aparatur Sipil Negara dengan kompetensi sebagai pejabat fungsional perancang peraturan perundnag-undangan dan analisis hukum.
  - 3) Mendorong kerja sama dengan Kementerian Hukum (Kanwil) untuk pendampingan teknis.
- b. Terhadap Tekanan Waktu dan Desakan Politik, perlu:
  - 1) Membuat rencana kebutuhan peraturan Wali Kota tahunan yang realistis dengan memperhitungkan beban kerja bagian hukum.
  - 2) Menetapkan mekanisme percepatan harmonisasi melalui konsultasi cepat (*fast track*) tanpa menghilangkan tahapan normatif.

- 3) Memperkuat independensi bagian hukum agar tidak mudah dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek.
- c. Terhadap Kurangnya Koordinasi Antara Perangkat Daerah, perlu:
- 1) Menerapkan mekanisme koordinasi lintas sektor melalui forum konsultasi antar Perangkat Daerah sebelum naskah dikirimkan ke bagian hukum.
  - 2) Menetapkan *timeline* dan Standar Operasional Prosedur yang mengatur alur penyusunan serta tanggung jawab tiap pihak.
  - 3) Mengoptimalkan Sistem Informasi Pembentukan Produk Hukum Daerah agar proses harmonisasi dapat dilakukan secara transparan dan terdokumentasi.
- d. Terhadap Lemahnya Pengawasan dan Ketiadaan Sanksi Tegas Bagi Peraturan Yang Tidak Melalui Harmonisasi, perlu:
- 1) Membentuk tim monitoring dan evaluasi yang melibatkan Pengawas Daerah dan juga Instansi Pembina perancang peraturan perundang-undangan.
  - 2) Menetapkan indikator kinerja harmonisasi (misalnya: jumlah peraturan yang melalui harmonisasi, waktu penyelesaian, kesesuaian substansi dengan peraturan lebih tinggi).
  - 3) Melakukan publikasi hasil harmonisasi agar masyarakat dapat ikut mengawasi transparansi pembentukan peraturan.

- 4) Pemerintah Pusat perlu menetapkan sanksi tegas terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak melalui tahapan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan.

### **C. Analisis Penyusunan Peraturan Wali Kota Berdasarkan Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan yang Berbasis Keadilan**

Pancasila sebagai falsafah negara diperoleh dari sumber nilai dalam konteks perjalanan dinamis sejarah kebudayaan bangsa. Pembentukan sumber nilai yang tercakup kedalam sistem falsafah kebangsaan, berjalan dalam sejarah yang panjang, yang melibatkan bukan saja kaum cendikia dan primus interparis, melainkan juga masyarakat.<sup>62</sup> Bagi bangsa Indonesia, falsafah Pancasila adalah bagian dari sistem filsafat timur yang memancarkan nilai keunggulannya sebagai sistem filsafat theisme – religious. Dalam pembentukan hukum nasional, harus ada jaminan bagi penegakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Yang mampu menampung kebutuhan hukum yang sesuai dengan perkembangan masyarakat guna menciptakan kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Selain itu juga yang mampu memberikan kerangka dan aturan-aturan hukum yang efisien dan responsif terhadap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara pada masa kini dan masa yang akan datang. Sehingga dalam pembangunan hukum nasional harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia yang terumus di dalam Pancasila.

---

<sup>62</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, (Nusa Media, Bandung, 2014), hlm. 21

Masih banyaknya Peraturan Wali Kota yang belum melalui tahapan harmonisasi merupakan persoalan mendasar dalam tata kelola pemerintahan daerah yang berdampak langsung terhadap kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mewajibkan setiap rancangan peraturan, termasuk Peraturan Wali Kota, untuk melalui tahapan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebelum ditetapkan. Namun, dalam praktiknya, banyak pemerintah daerah yang masih mengabaikan ketentuan tersebut karena berbagai faktor, seperti keterbatasan pemahaman hukum, kurangnya sumber daya manusia yang kompeten di bidang perancangan peraturan, serta tekanan politik dan birokrasi untuk segera mengeluarkan kebijakan. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara idealitas hukum (*das sollen*) dengan praktik administratif (*das sein*) yang berdampak pada tidak tercapainya prinsip keadilan dalam pembentukan peraturan.<sup>63</sup>

Proses harmonisasi sejatinya merupakan mekanisme yang dirancang untuk memastikan keadilan prosedural dalam pembentukan peraturan daerah.

---

<sup>63</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 165.

Dalam konteks teori keadilan prosedural (*procedural justice*), sebagaimana dikemukakan oleh Tom R. Tyler, keadilan tidak hanya diukur dari hasil keputusan, tetapi juga dari keadilan proses yang melatarbelakanginya.<sup>64</sup> Ketika harmonisasi diabaikan, maka proses pembentukan Peraturan Wali Kota kehilangan prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas, yang merupakan unsur pokok dari keadilan prosedural. Hal ini menyebabkan masyarakat menilai bahwa peraturan tersebut tidak adil, sekalipun substansinya tampak baik. Dalam kerangka keadilan administrasi, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa:

Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas tidak menyalahgunakan wewenang.<sup>65</sup>

Dengan demikian, mengabaikan harmonisasi berarti mengabaikan kewajiban moral dan hukum untuk menjamin prosedur pemerintahan yang adil.

Selain persoalan prosedural, ketidakterlaksanaan harmonisasi juga menimbulkan masalah keadilan distributif (*distributive justice*). Keadilan distributif berfokus pada pembagian manfaat dan beban kebijakan secara proporsional di antara anggota masyarakat.<sup>66</sup> Ketika Peraturan Wali Kota dibuat tanpa harmonisasi, potensi tumpang tindih atau kontradiksi antaraturan

---

<sup>64</sup> Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (Princeton: Princeton University Press, 2006), hlm. 119.

<sup>65</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 87.

<sup>66</sup> John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 75–83.

meningkat, sehingga pelaksanaan kebijakan bisa menguntungkan kelompok tertentu dan merugikan kelompok lain. Misalnya, kebijakan pembentukan lembaga masyarakat kelurahan, tata ruang, atau bantuan sosial yang tidak sinkron antar aturan dapat memperlebar kesenjangan sosial, karena kelompok yang memiliki akses lebih baik ke informasi atau kekuasaan akan lebih diuntungkan. Dalam kerangka hukum administrasi negara, hal ini mencerminkan ketidakadilan substantif yang bertentangan dengan prinsip pemerataan manfaat pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.<sup>67</sup>

Jika ditinjau dari perspektif teori keadilan John Rawls (*justice as fairness*), pengabaian terhadap harmonisasi juga menunjukkan kegagalan dalam memenuhi prinsip keadilan sosial. Rawls menegaskan bahwa keadilan harus dipahami melalui dua prinsip utama:

1. setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar, dan
2. ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika menguntungkan pihak yang paling tidak beruntung (*difference principle*).<sup>68</sup>

Dalam konteks ini, harmonisasi berfungsi sebagai sarana untuk memastikan bahwa setiap peraturan yang dibuat tidak menimbulkan diskriminasi struktural terhadap kelompok masyarakat tertentu. Dengan kata

---

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Op Cit.*, hlm. 217

<sup>68</sup> John Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement* (Cambridge: Harvard University Press, 2001), hlm. 43–45.

lain, proses harmonisasi adalah instrumen untuk menjaga agar kebijakan daerah tetap berada dalam koridor *justice as fairness*, yaitu memastikan perlindungan yang proporsional bagi masyarakat lemah dan menjamin akses setara terhadap manfaat kebijakan publik.<sup>69</sup>

Lebih jauh, lemahnya implementasi harmonisasi menunjukkan adanya persoalan **keadilan normatif** dalam praktik birokrasi daerah. Maruarar Siahaan menegaskan bahwa hukum tidak boleh hanya menjadi alat kekuasaan administratif, melainkan harus menjadi instrumen keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>10</sup> Namun kenyataannya, dalam banyak kasus, Peraturan Walikota disusun lebih karena dorongan pragmatis — misalnya kebutuhan mempercepat realisasi program atau memenuhi janji politik — tanpa memastikan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan publik yang luas. Praktik ini menggeser orientasi hukum dari *rule of law* menjadi *rule by law*, di mana hukum dijadikan alat kebijakan, bukan alat keadilan.<sup>70</sup>

Dalam kerangka keadilan administratif, hal ini juga mencerminkan lemahnya pengawasan internal pemerintah terhadap proses pembentukan regulasi. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang undangan yang dibentuk di Daerah, harmonisasi bukan sekadar kewajiban administratif, melainkan bentuk penyelarasan dengan

---

<sup>69</sup> Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, hlm. 102.

<sup>70</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 97.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan-peraturan yang lebih tinggi dan sebagai kontrol substantif terhadap kualitas kebijakan yang akan diatur di daerah.<sup>71</sup> Ketika mekanisme ini dilewati, pemerintah kehilangan peluang untuk mengoreksi potensi ketidaksesuaian hukum, yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan menurunkan kepercayaan publik. Oleh sebab itu, penegakan kewajiban harmonisasi harus dipandang sebagai perwujudan nyata dari keadilan prosedural, distributif, dan substantif yang menyatu dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Apabila tahapan harmonisasi sering dilewatkan maka secara dapat menimbulkan cacat formil yang berimplikasi pada keabsahan hukum dari peraturan tersebut. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menegaskan bahwa setiap rancangan peraturan perundang-undangan wajib melalui proses harmonisasi yang dilaksanakan oleh Kementerian Hukum atau biro hukum di tingkat daerah. Harmonisasi menjadi instrumen untuk menguji kesesuaian norma dengan sistem hukum nasional. Dengan demikian, ketika suatu peraturan seperti Peraturan Wali Kota tidak melalui harmonisasi, maka produk hukum tersebut berpotensi cacat prosedural dan dapat digugat atau diuji secara yuridis.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah, Pasal 5.

<sup>72</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, (Bandung: FH Unpad Press, 2012), hlm. 92.

Secara keseluruhan, fenomena belum optimalnya tahapan harmonisasi dalam pembentukan Peraturan Wali Kota menunjukkan bahwa persoalan regulasi daerah bukan sekadar teknis birokratis, melainkan persoalan keadilan dalam makna yang luas. Ketika proses hukum dilewati, masyarakat kehilangan jaminan bahwa keputusan pemerintah diambil secara adil, transparan, dan berpihak pada kepentingan bersama. Oleh karena itu, perbaikan tata kelola harmonisasi di daerah bukan hanya kebutuhan administratif, tetapi juga tuntutan moral dan etis untuk menegakkan prinsip keadilan dalam hukum dan pemerintahan.

Dengan demikian analisis proses pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip teori keadilan yang dikemukakan oleh Teguh Prasetyo yang menjelaskan bahwa negara hukum Pancasila, di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batasan-batasan yang ditetapkan oleh hukum, *a fortiori* untuk penggunaan publik. Jadi pemerintah yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan dan oleh hukum. Proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki peran strategis dalam mengatur kehidupan masyarakat pada tingkat kota. Peraturan Wali Kota tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai produk hukum yang mengandung nilai dan konsekuensi terhadap masyarakat luas. Karena itu, pembentukannya tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip keadilan.

Ketidakterlaksanaan tahapan harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan juga berimplikasi lebih jauh terhadap aspek keadilan, baik keadilan prosedural, keadilan distributif, maupun keadilan substantif, Tanpa tahapan harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Peraturan Wali Kota menjadi tidak koheren, tidak cermat, dan berpotensi merugikan kelompok masyarakat tertentu, sehingga tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar pembangunan hukum nasional.

Dalam konteks ini, Teori Keadilan Bermartabat yang dikembangkan oleh Teguh Prasetyo menawarkan pendekatan filosofis yang lebih dalam, yang tidak hanya menilai peraturan dari sisi formal, tetapi terutama dari nilai kemanusiaan yang dikandungnya.<sup>73</sup> Dalam hal ini, setiap peraturan, termasuk Peraturan Wali Kota, harus mampu menghadirkan perlindungan, menjamin kepastian hukum, dan membawa kemanfaatan yang nyata bagi masyarakat. Pembentukan Perwali yang hanya berorientasi administratif atau kepentingan instansi tidak sejalan dengan prinsip keadilan bermartabat, karena mengabaikan kepentingan dan harkat masyarakat sebagai subjek hukum.

Dari sisi proses pembentukan, teori ini menuntut adanya mekanisme legislasi yang transparan, partisipatif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Tahap perencanaan harus didasarkan pada kajian mendalam mengenai kondisi sosial dan kebutuhan publik. Tahap harmonisasi juga harus

---

<sup>73</sup> Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 12–15.

dilakukan secara serius untuk memastikan Perwali tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Harmonisasi bukan hanya prosedur teknis, tetapi upaya moral untuk mencegah ketidakpastian hukum yang merugikan martabat manusia. Peraturan yang tidak harmonis berpotensi menciptakan konflik norma, kebingungan administratif, dan kesulitan implementasi yang pada akhirnya merugikan masyarakat.

Secara substansi, Peraturan Wali Kota harus memuat norma yang jelas, tidak multitafsir, proporsional, dan tidak diskriminatif. Teguh Prasetyo menekankan bahwa keadilan tidak hanya diukur secara formal, tetapi juga substantif. Oleh karena itu, substansi Perwali harus dianalisis dari dampaknya terhadap masyarakat. Jika norma-norma yang dirumuskan berpotensi menimbulkan beban tidak wajar, ketidakadilan distribusi, atau bahkan merugikan kelompok tertentu, maka Perwali tersebut tidak memenuhi nilai keadilan bermartabat. Dalam konteks ini, peraturan yang baik adalah yang menghadirkan manfaat sosial, melindungi kelompok rentan, dan menciptakan keseimbangan antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, Peraturan Wali Kota tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil secara filosofis dan sosiologis.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat diambil Kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang melalui tahapan proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan berdasarkan hasil penelitian pada di lingkungan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang sudah dilaksanakan namun belum optimal atau dengan kata lain masih terdapat beberapa Peraturan Wali Kota yang tidak melalui mekanisme harmonisasi dan bahkan tidak memiliki dokumen administrasi yang seharusnya menjadi syarat formil pembentukan peraturan.
2. Kendala dalam proses penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yakni kurangnya pendidikan dan pelatihan pada aparatur, tekanan waktu dan desakan politik terhadap kepentingan Pembangunan yang ada di Kota Semarang, kurangnya koordinasi antara perangkat daerah, lemahnya pengawasan dan ketiadaan sanksi tegas bagi peraturan yang tidak melalui harmonisasi. Sehingga dalam mengatasi kendala tersebut perlu solusi komitmen Pemerintah Kota Semarang mulai dari perencanaan

pengembangan kompetensi aparatur, sinkronisasi sistem perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota berdasarkan urgensi pembentukannya, membentuk forum atau tim dalam setiap penyusunan Peraturan Wali Kota, meningkatkan monitoring dan evaluasi yang melibatkan aparat pengawas internal daerah agar proses pembentukan sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan.

3. Analisis penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis keadilan belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip negara hukum Pancasila, yang di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batasan-batasan yang ditetapkan oleh hukum. Ketidakterlaksanaan harmonisasi berimplikasi terhadap aspek keadilan, baik keadilan prosedural, keadilan distributif, maupun keadilan substantif, Tanpa harmonisasi, produk hukum menjadi tidak koheren, tidak cermat, dan berpotensi merugikan kelompok masyarakat tertentu, sehingga tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar pembangunan hukum nasional. Oleh sebab itu, harmonisasi bukan sekadar kewajiban administratif, tetapi merupakan instrumen untuk menegakkan prinsip *good governance*, memastikan kepastian hukum, dan menjamin terpenuhinya rasa keadilan dalam setiap proses pembentukan peraturan. Optimalisasi pelaksanaan harmonisasi memerlukan peningkatan kompetensi aparatur, penguatan koordinasi antar perangkat daerah, pengendalian proses legislasi

daerah, penerapan pengawasan yang lebih efektif, serta pembentukan sistem regulasi yang terencana dan terukur. Perbaikan tata kelola ini penting untuk memastikan bahwa setiap Peraturan Wali Kota yang diterbitkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil, efektif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan sistem hukum nasional.

Dengan demikian, keberhasilan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas sangat bergantung pada konsistensi pelaksanaan harmonisasi sebagai wujud komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang berkeadilan, transparan, dan akuntabel.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat diberikan saran kepada Pemerintah Daerah khususnya Bagian Hukum dalam rangka memastikan bahwa setiap penyusunan Rancangan Peraturan Wali Kota wajib melalui tahapan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sesuai amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:

1. Peningkatan Kompetensi Aparatur Perancang Peraturan

Diperlukan program berkelanjutan berupa bimbingan teknis, pelatihan, dan pendidikan formal bagi para perancang peraturan perundang-undangan dan analis hukum. Hal ini untuk memastikan bahwa mereka memiliki kemampuan teknis dan yuridis yang memadai dalam menyusun regulasi yang berkualitas dan konsisten dengan sistem hukum nasional.

## 2. Optimalisasi Koordinasi Antar Perangkat Daerah

Pemerintah Kota Semarang perlu membentuk mekanisme koordinasi lintas perangkat daerah yang efektif sejak tahap perencanaan hingga penetapan peraturan. Pengaturan SOP yang jelas, penyusunan timeline, dan penggunaan sistem informasi digital pembentukan produk hukum daerah akan mendukung pelaksanaan harmonisasi yang lebih terstruktur dan efisien.

## 3. Penguatan Sistem Pengawasan dan Evaluasi

Perlu dibentuk mekanisme monitoring dan evaluasi yang melibatkan inspektorat, bagian hukum, dan instansi pembina untuk memastikan seluruh rancangan peraturan melewati proses harmonisasi. Pemerintah pusat juga dapat mempertimbangkan pemberian sanksi administratif terhadap daerah yang tidak melaksanakan harmonisasi secara konsisten.

## 4. Penguatan Independensi Bagian Hukum

Untuk menghindari tekanan politik dan desakan waktu yang dapat mengurangi kualitas peraturan, bagian hukum perlu diperkuat independensinya. Pengambilan keputusan yuridis harus berdasarkan

kepatuhan terhadap prinsip-prinsip hukum, bukan semata pertimbangan kepentingan praktis atau politis.

5. Integrasi Perencanaan Legislasi Daerah dengan Perencanaan Pembangunan

Perlu dilakukan sinkronisasi antara rencana pembentukan peraturan perundang-undangan dengan rencana pembangunan daerah. Integrasi ini akan membantu memastikan bahwa setiap kebutuhan regulasi telah dipetakan sejak awal sehingga harmonisasi dapat dilakukan secara terukur dan tepat waktu.

6. Penerapan Prinsip Keadilan dalam Pembentukan Peraturan

Pemerintah daerah perlu menjadikan harmonisasi sebagai instrumen untuk menjaga keadilan prosedural, distributif, dan substantif. Setiap rancangan peraturan harus diuji tidak hanya dari aspek legalitas, tetapi juga dampaknya terhadap kelompok masyarakat yang paling rentan, selaras dengan nilai-nilai Pancasila dan prinsip keadilan dalam teori hukum modern.

7. Peningkatan Transparansi Proses Pembentukan Peraturan

Dokumen harmonisasi dan proses penyusunannya perlu dibuka secara transparan kepada publik melalui laman resmi pemerintah daerah. Transparansi ini akan memperkuat akuntabilitas, mendorong partisipasi masyarakat, dan meningkatkan legitimasi peraturan yang dihasilkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Quran

### B. Buku

Ahmad, Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

—————, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2010.

—————, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Atmasasmita, Romli, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Bandung: Genta Publishing, 2012.

Baharudin, Moh., *Ilmu Ushul Fiqh*, Bandar Lampung: Aura, 2019.

Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1992.

Chandra, M. Jeffri Arlinandes, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih dan Vera Bararah Barid, *Teori Dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia*, Bengkulu: CV. Zigie Utama, 2022.

Dodi, Limas. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2015.

- Fadjar, Abdul Mukthie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, 2006.
- Gazali, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mataram: Sanabil, 2022.
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2015.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Jaidun, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang: Madza Media, 2023.
- Junaidi, Muhamad. *Teori Perancangan Hukum: Telaah Praktis dan Teoritis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*. Semarang: Universitas Semarang Press, 2021.
- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1961.
- , *Pure Theory of Law*, Berkeley: University of California Press, 1967.
- Lubis, Solly. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung: Mandar Maju, 1994.
- , *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* Bandung: Mandar Maju, 1995.

- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004
- , *Dasar-Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Bandung: FH Unpad Press, 2012
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Nuzul, Andi. *Membangun Tata Hukum Nasional: Perspektif Masyarakat Pluralis*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2016.
- Prasetyo, Teguh dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- , *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, 2015.
- Pulungan, J. Suyuti, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- , *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mahmudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Siahaan, Maruarar, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008.

Tyler, Tom R., *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1988.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun

2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang undangan yang dibentuk di Daerah.

#### **D. Jurnal**

Iwan Sulisty, Widayati, Sri Kusriyah, *Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1 No. 1, 2018.

Paryadi, *Maqashid Syariah: Definisi Dan Pendapat Para Ulama*, Vol. 4 No. 2, 2021.

Teguh Prasetyo, *Membangun Hukum Nasional Berdasarkan Pancasila*, Jurnal Hukum Peradilan, Vol. 3 No.3, 2014.

Rahyuni Rauf, *Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan*, Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi, Vol. 3 No. 1, 2017.

Sri Praptini, Sri Kusriyah, dan Aryani Witasari, *Constitution and Constitutionalism of Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 1, 2019.

Umami Najipah, Siti Aisyah, Naura Muthia Khasyi, Wilanda Juliani Tami, dan T. Dela Safitri, *Penerapan Hukum Islam Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Vol. 8 No. 10, 2024.

Yudo, Damri, Asmendri, dan Milya Sari, *Kepemimpinan Dan Pengambilan Musyawarah Dalam Manajemen Pesantren: Analisis Proses Keputusan di Pesantren Terpadu Serambi Mekkah Padang Panjang*, Vol. 6 No. 3, 2025.

M. Nurkholis, *Implementasi Tahapan Harmonisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial, Vol. 8, No. 2, 2021.

#### **E. Internet**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam darul Ulum, “*Konsep Keadilan Sosial Menurut Islam dan Implementasinya di Pemerintahan Modern*”, (<https://fisip.unisda.ac.id/konsep-keadilan-sosial-menurut->

islam-dan-implementasinya-di-pemerintahan-modern, diakses tanggal  
7 November 2025)

Data PNS, (<https://data.scymark.semarangkota.go.id/pns.php>, diakses 23  
Oktober 2025)

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum,  
(<https://jdih.semarangkota.go.id/peraturan-walikota>, diakses tanggal 1  
November 2025)