

**ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN
PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN
PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA
PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

TESIS



Oleh:

KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA

NIM : 20302400478

Konsentrasi : Hukum Pidana

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

**ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN
PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN
PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA
PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

TESIS

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

Oleh:

KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA

NIM : 20302400478

Konsentrasi : Hukum Pidana

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

**ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN
PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN
PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA
PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA**
NIM : 20302400478
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:
Pembimbing I
Tanggal,



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

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



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

**ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN
PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN
PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA
PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

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

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,



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

Anggota



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

Anggota,



Dr. Toni Triyanto, S.H., M.H.
NIDN. 06-1108-8303

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 : **KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA**
NIM : 20302400478

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA 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.



(**KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA**)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA
NIM	: 20302400478
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

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

ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA 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.



(KHALWA RIFWANDA ARSYA ADZIMA)

*Coret yang tidak perlu

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis terkait prosedur pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota dan akibat serta konsekuensi hukum atas diundangkannya peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris atau penelitian hukum empiris. Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Metode pengumpulan data wawancara dan studi kepustakaan melalui bahan-bahan hukum.

Berdasarkan hasil penelitian pelaksanaan pembentukan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota dilakukan berdasarkan ketentuan yang ada pada diktum kelima diantaranya tindak lanjut APBD, putusan pengadilan, rekomendasi BPK, amanat peraturan yang lebih tinggi, arahan Wali Kota Semarang, dan penanganan kejadian luar biasa. Dalam pelaksanaannya ketentuan ini belum sepenuhnya dipatuhi dan kebanyakan dibentuk atas dasar koordinasi antara Perangkat Daerah Pengusul dengan Bagian Hukum untuk mengetahui urgensi atas adanya kebutuhan peraturan wali kota tersebut. Kemudian Perangkat Daerah Pengusul mengajukan draf beserta keterangan/penjelasan sebagai pokok pikiran atas pembentukan peraturan Wali Kota tersebut. Kemudian dilaksanakan proses pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akibat dan konsekuensi hukum atas diundangkannya Peraturan Wali Kota Semarang adalah dapat dilakukan pembatalan oleh Gubernur dan dapat diajukan pengujian secara formil atau materiil kepada Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Peraturan Wali Kota, Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota, Peraturan Perundang-Undangan, Akibat Hukum

ABSTRACT

This research aims to identify and analyze the procedures for formulating mayor regulations outside the planning, as well as the legal implications of its enactment.

The method used is empirical juridical or empirical legal research. The specification applied is descriptive analytical. The data collection methods are interviews and literature study legal materials.

Based on the research, the formulation of Semarang Mayor Regulations outside the Planning of Mayor Regulations is carried out in accordance with follow-up in the fifth dictum, which conditions APBD follow-ups, court decisions, BPK recommendation, higher-level mandates, directives from the Mayor of Semarang, and urgent conditions. In practice, procedures are not fully followed and regulations more frequently made through coordination between the proposing regional apparatus and the legal division to assess the urgency of issuing mayor regulations. Then, the proposing regional apparatus submits a draft with explanation as the main considerations for making regulation. Then followed by the process of discussion, ratification or signed and promulgation in accordance with prevailing laws and regulations. The legal implications and consequences of enacting Semarang Mayor Regulations outside the planning include the possibility of annulment by the Governor and the potential for formal or material judicial review to Supreme Court.

Key words : *Mayor Regulation, Planning of Mayor Regulations, Law and Regulations, Legal Consequences*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kenikmatan, keberkahan yang luar biasa. Shalawat salam tercurah kepada junjungan Baginda Nabi Muhammad SAW, suri tauladan umat muslim sepanjang masa yang kita nantikan syafaatnya di Yaumul Qiyamah nanti. Alhamdulillah, berkat rahmat, karunia dan inayah dari Allah SWT sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: **ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN WALI KOTA DI LUAR PERENCANAAN PENYUSUNAN PERATURAN WALI KOTA PADA PEMERINTAH KOTA SEMARANG** sebagai persyaratan guna mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada pihak yang sudah memberikan kontribusi baik dukungan, bimbingan serta saran dan masukan, sehingga tesis dapat terselesaikan. Rasa terimakasih penulis kami ucapkan kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Dr. Andri Wijaya Laksana, S.H., M.H. Ketua Progam Studi Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

4. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum., Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan serta petunjuk dalam penyusunan tesis, sehingga bisa terselesaikan secara baik.
5. Civitas Akademika Progam Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
6. Rekan-rekan mahasiswa Progam Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya tesis ini.
7. Orang Tua Penulis Dr. H. Ghofar Shidiq M.Ag dan Kusrini, S.ST yang telah mendukung dan mendorong untuk menyelesaikan studi ini.
8. Keluarga Besar Bagian Hukum Setda Kota Semarang yang telah membantu dan mendukung serta memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.
9. Lista Wulandari selaku calon pasangan penulis yang tak pernah lelah memberi support dan dukungan penulis agar segera menyelesaikan studi perkuliahan tepat waktu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu, penulis memohon saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaannya dan semoga bermanfaat bagi kita semua.

Semarang,....November 2025
Yang menyatakan

Khalwa Rifwanda Arsyia Adzima

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	v
ABSTRAK.....	vii
<i>ABSTRACT</i>	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Kerangka Konseptual.....	12
F. Kerangka Teoritis.....	16
G. Metode Penelitian.....	27
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	35
A. Negara Hukum.....	35
1. Pengertian Negara Hukum.....	35
2. Konsep Negara Hukum.....	37
3. Negara Hukum Indonesia.....	40
B. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	45
1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan.....	45
2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	49
3. Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.....	55
4. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	66
C. Pemerintahan Daerah.....	69
1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	69

2. Asas Pemerintahan Daerah.....	71
3. Otonomi Daerah.....	73
4. Kewenangan Pemerintahan Daerah.....	76
D. Peraturan Wali Kota.....	78
1. Pengertian Peraturan Wali Kota.....	81
2. Kewenangan Daerah Membentuk Peraturan Wali Kota.....	81
3. Proses Pembentukan Peraturan Wali Kota.....	82
E. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Islam.....	86
BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	91
A. Prosedur Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang.....	91
B. Akibat serta Konsekuensi Hukum Atas Diundangkannya Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota.....	147
BAB IV PENUTUP.....	169
A. Kesimpulan.....	169
B. Saran.....	171
DAFTAR PUSTAKA.....	172

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1.	Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Tahun 2025.....	92
Tabel 3.2.	Peraturan Wali Kota Tahun 2025 sampai dengan Bulan September 2025.....	100
Tabel 3.3.	Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Tahun 2024.....	106
Tabel 3.4.	Peraturan Wali kota Semarang Tahun 2024.....	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, pernyataan ini telah dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ketentuan konstitusi ini memberi arti bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan kegiatan bernegara harus berdasarkan hukum.¹ Konsekuensi atas pernyataan tersebut adalah bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah berlandaskan pada hukum. Negara hukum menentukan bahwa dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus tunduk pada hukum, bukan hukum yang tunduk pada pemerintah.² Dengan adanya landasan hukum terdapat jaminan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya terdapat kepastian hukum dan panduan yang jelas dalam melaksanakan kegiatan bernegara. selain itu dalam prakteknya menghindari tindakan kesewang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam kegiatan bernegara adanya suatu produk peraturan perundang-undangan sebagai landasan menjadi sangat diperlukan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk konkrit campur tangan negara dalam mengelola

¹ Iwan Sulistiyo, Widayati, Sri Kusriyah, Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Daulat Hukum*, Vol 1. No.1, 2018, hlm. 191-200.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 21.

kesejahteraan rakyat. Hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk peraturan perundang-undangan.³ Peraturan perundang-undangan dalam arti formil atau arti sempit berarti keputusan badan pembentuk peraturan perundang-undangan. Namun, undang-undang dalam arti materiil atau arti luas berarti setiap keputusan pejabat negara yang berwenang (*overheidsbesluit*) yang menetapkan sebuah aturan hukum yang bersifat obyektif.⁴ Dalam Bahasa Inggris peraturan perundang perundangan di artikan dengan istilah *regulation*. Pada *Blacks Laws Dictionary*, peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai “*the act of regulating; a rule or order prescribed for management or government; a regulating principle*.”⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk dengan pertimbangan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah syarat dalam rangka reformasi pembangunan hukum nasional yang dapat terwujud jika didukung melalui metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat seluruh lembaga yang berwenang untuk membuat

³ *Ibid.*

⁴ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm.38.

⁵ Henry Campbell Black, *Black Laws Dictionary*, West Publishing CO, St Paul Minnesota, 1979, hlm. 1156.

peraturan perundang-undangan.⁶ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila memuat tiga landasan, yakni filosofis, sosiologis dan yuridis.⁷ Menurut pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 “Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.”

Peraturan perundang-undangan sejatinya merupakan norma hukum yang tertulis dan mengikat secara umum. Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga atau pejabat negara yang berwenang sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun secara hierarki dan berjenjang. Pada Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang 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
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, (selanjutnya disingkat Jimly Asshiddiqie I) hlm.255.

⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangn Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 80.

Perlu diketahui, bahwa Indonesia tidak hanya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk membentuk dan mengatur terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah baik pada Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota juga diberi kewenangan untuk membentuk dan membuat aturan sesuai dengan semangat otonomi daerah. Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan atau fungsi pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁸ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Kewenangan membentuk peraturan disini tidak hanya terkait dengan peraturan daerah saja tetapi juga termasuk peraturan yang dibentuk oleh kepala daerah. Sejalan dengan pernyataan tersebut pada Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa undang undang mengakui jenis peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Wali Kota sepanjang peraturan tersebut dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan wali kota adalah peraturan yang dibentuk oleh wali kota berdasarkan kewenangannya dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, (selanjutnya disebut Ni'matul Huda I) hlm. 325.

Pembentukan peraturan wali kota secara rinci diatur dalam 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 melaksanakan pembentukan peraturan wali kota mengacu dengan tahapan tahapan yang sama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tahapan pembentukan peraturan wali kota terdiri atas perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Proses pembentukan peraturan wali kota harus memperhatikan beberapa aspek yakni aspek prosedur, substansi serta kewenangan yang harus terpenuhi.⁹

Dalam pembentukan peraturan wali kota aspek perencanaan menjadi salah satu tahapan dalam pembentukan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan :

- (1) Perencanaan penyusunan perkada dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi atau instansi masing-masing.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi atau instansi masing-

⁹ Rustam, Analisis Hukum Penetapan Peraturan Kepala Daerah Tanpa Melalui Proses Fasilitasi, *Kolaboratif Sains*, Vol 6. No.12, 2023, hlm. 2096

masing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Selanjutnya menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan juga terkait dengan aspek perencanaan dalam pembentukan peraturan wali kota. Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan:

- (1) Perencanaan penyusunan peraturan wali kota dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, atau instansi masing-masing.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, atau instansi masing-masing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Perlu dipahami berdasarkan penjelasan Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Daerah menyatakan bahwa dalam pembentukan perencanaan penyusunan peraturan wali kota disesuaikan dengan kebutuhan dan disusun selama waktu 1(satu) tahun yang ditetapkan dengan keputusan wali kota. Perencanaan penyusunan peraturan wali kota juga dapat dilakukan penambahan atau pengurangan dengan melakukan perubahan terhadap keputusan perencanaan penyusunan peraturan wali kota tersebut.

Berdasarkan observasi penulis Pemerintah Kota Semarang pada tahun 2024 telah memiliki Keputusan Wali Kota Semarang dengan Nomor 180 /1162 Tahun 2023 tentang Penetapan Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Tahun 2024. Jumlah perencanaan penyusunan peraturan wali kota pada tahun 2024 berjumlah 123 (seratus dua puluh tiga) rancangan peraturan wali kota. Namun jumlah Peraturan Wali Kota Semarang yang terbit pada tahun 2024 berjumlah 67 (enam puluh tujuh) buah. Berdasarkan 67 (enam puluh tujuh) Peraturan Wali Kota Semarang tersebut masih terdapat beberapa aturan yang terbit di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota yang telah ditetapkan.

Beberapa contoh hasil observasi penulis terdapat beberapa Peraturan Wali Kota Semarang pada tahun 2024 yang terbit di luar proses perencanaan. sebagai contoh adalah Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 39 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Pariwisata Berkualitas, kemudian Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 55 Tahun 2024 tentang Pedoman Pelaksanaan Dukungan Peningkatan Mutu Pendidikan Melalui Progam Merdeka Belajar. Kedua peraturan wali kota tersebut merupakan salah satu peraturan wali kota yang terbit tidak melalui proses perencanaan yang telah ditetapkan.

Terdapat beberapa penyimpangan dalam proses pembentukan wali kota dengan mengabaikan proses perencanaan. Padahal perlu diketahui dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi aspek formil dan aspek materiil. Aspek materiil merupakan aspek terkait materi muatan peraturan perundang-undangan sedangkan aspek formil berkaitan dengan

proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Perencanaan dalam pembentukan peraturan wali kota sangat penting dilakukan, karena tanpa adanya perencanaan pembentukan peraturan wali kota dapat menjadi tidak terkendali. Dalam pembentukan apabila tidak disertai dengan perencanaan yang matang, pembentukan peraturan wali kota menjadi tidak akuntabel dan tidak transparan serta memungkinkan adanya inkonsistensi dalam pembuatan peraturan wali kota.¹⁰

Terkait pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang yang penulis telah observasi diketahui bahwa dalam pembentukannya terdapat ketidaksesuaian dalam proses pembentukan dimana tidak melalui tahapan perencanaan. Tahapan perencanaan yang tidak dilakukan tetapi rancangan Peraturan Wali Kota tersebut dapat terbit menjadi peraturan Wali Kota tentunya menimbulkan ketidaksesuaian antara proses pembentukan peraturan dengan penerapan hukum yang ada.

Penulis memandang perlunya mengkaji dan menjelaskan terkait proses pembentukan peraturan wali kota yang berada di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota. Perlu ditelaah dan ditelusuri adakah ketentuan yang dapat memayungi penyimpangan penyimpangan pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota sehingga dapat menimbulkan prosedur baru dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang.

¹⁰ Hery Yulianto, *Kajian Yuridis Pembentukan Peraturan Omnibus Law, Hukum dan Keadilan*, Vol.11 No.1, 2024, hlm. 3

Jika berbiara terkait peraturan daerah dalam sisi perencanaan memang dimungkinkan untuk mengajukan usulan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah. Pada pasal 38 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dimungkinkan mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah dalam hal mengatasi keadaan luar biasa, kerjasama pemerintah daerah, atau mengatasi keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi untuk diajukan rancangan peraturan daerah. Tetapi, jika kita bicara peraturan wali kota memang tidak diatur secara rinci terkait dengan perencanaan baik di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah atau Pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ketentuan terkait perencanaan hanya termaktub pada Pasal 19 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Pasal 16 ayat (4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah yang sama-sama menyatakan jika dapat dilakukan penambahan atau pengurangan, sehingga perlu dikaji terkait proses pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota.

Kemudian penulis memandang untuk perlu dilakukan telaah terkait akibat hukum atas terbitnya peraturan wali kota di luar perencanaan Peraturan

Wali Kota Semarang. Akibat hukum merupakan akibat yang timbul atas peristiwa hukum atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum.¹¹ Dalam melakukan setiap perbuatan hukum tentunya memiliki suatu akibat atau konsekuensi hukum atas perbuatan hukum tersebut.

Begitu juga dengan pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota. Aturan yang terbit tetapi aspek formilnya kurang sempurna tentunya memiliki konsekuensi hukum atas terbitnya aturan tersebut. Akibat hukum inilah yang perlu dikaji secara mendalam dan komprehensif. karena aspek legalitas dari peraturan wali kota tersebut menjadi ruh utama atas berlakunya aturan dan menimbulkan peristiwa hukum. Peristiwa hukum timbul sebagai akibat timbul dari adanya peristiwa yang nyata untuk menggerakkan hukum.¹² Karena pada akhirnya masyarakatlah yang menjalankan dan digerakkan oleh aturan hukum tersebut. Sehingga diperlukan perlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik oleh badan pembentuk peraturan perundang undangan. Dengan demikian penulis menganggap perlunya dikaji akibat hukum yang timbul atas terbitnya peraturan wali kota di luar perencanaan peraturan wali kota untuk mencegah adanya kerugian yang timbul dari terbitnya peraturan wali kota tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menyusun tesis berjudul “Analisis Yuridis Prosedur Pembentukan Peraturan

¹¹ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indoneisa, Bogor, 2003, hlm.39.

¹² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 39.

Wali Kota Di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota pada Pemerintah Kota Semarang”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pembentukan peraturan wali kota di luar dari perencanaan penyusunan peraturan wali kota?
2. Bagaimana akibat serta konsekuensi hukum atas diundangkannya peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis terkait prosedur pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis terkait akibat serta konsekuensi hukum atas diundangkannya peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya mengenai ilmu terkait dengan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya mengenai prosedur pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat memberikan pemahaman secara akademis bagi pemerintah daerah khususnya bagi perangkat daerah dan perancang peraturan perundang-undangan tentang proses pembentukan peraturan wali kota dalam kaitannya harus dibentuk di luar perencanaan peraturan wali kota yang telah ditetapkan.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan informasi kepada masyarakat terkait prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya terkait dengan pembentukan peraturan wali kota.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti

terhadap istilah-istilah yang akan atau ingin diteliti.¹³ Dalam penulisan tesis, untuk mencegah kesalahan dalam penafsiran dan menginterpretasikan, penulis memberikan penjelasan mengenai istilah yang terkandung dalam judul “Analisis Yuridis Prosedur Pembentukan Peraturan Wali Kota Di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota pada Pemerintah Kota Semarang”.

1. Analisis Yuridis

Analisis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.” Sedangkan yuridis menurut istilah adalah “segala sesuatu yang memiliki sifat hukum.”

Dapat disimpulkan analisis yuridis adalah kegiatan untuk mengurai, menelaah, dalam rangka mencari pemahaman terkait dengan permasalahan untuk menghubungkannya dengan hukum, norma hukum dan kaidah hukum sebagai mencari pemahaman terkait hukum dalam arti keseluruhan. Kegiatan analisis yuridis adalah mengumpulkan hukum dan dasar dasar yang relevan dengan penelitian untuk kemudian mengambil kesimpulan sebagai jalan keluar atau jawaban atas permasalahan.¹⁴ Tujuan melaksanakan analisis yuridis adalah untuk membentuk pola pikir dalam pemecahan suatu permasalahan yang sesuai dengan hukum khususnya

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto I), hlm. 22.

¹⁴ Bahder Johar Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 83 – 88.

mengenai masalah prosedur pembentukan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota.

2. Prosedur Pembentukan Peraturan Wali Kota

Prosedur pembentukan peraturan wali kota adalah sama dengan prosedur dalam pembentukan Peraturan perundang undangan di indonesia. menurut kamus besar bahasa indonesia prosedur adalah “tahap kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktivitas.” Hal ini dapat disimpulkan jika prosedur pembentukan peraturan wali kota secara bahasa berarti tahapan kegiatan dalam membentuk peraturan wali kota.

Dalam mendefinisikan suatu pembentukan peraturan perundang-undangan lazim yang diyang digunakan adalah istilah subyek dan obyek. Segi subyek yang terkena norma hukum adalah orang atau orang tidak tertentu disebut norma umum, sebaliknya jika yang terkena adalah orang atau orang-orang tidak tertentu disebut norma individual. Selanjutnya segi obyek, saat norma hukum mengenai hal tidak tertentu disebut norma abstrak, sedangkan jika mengenai hal tertentu dapat dikatakan norma konkrit.¹⁵ Ke-empat norma hukum dapat dikombinasikan menjadi 4 (empat) kategori norma hkum, yakni: norma hukum umum-abstrak, norma hukum umum-konkrit, norma hukum individual abstrak, dan norma hukum individual-konkrit.

¹⁵ Mastorat, Perspektif Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan di Indonesia, *Fundamental: Jurnal Publikasi Hukum*, Vol 9 No 2, 2023, hlm. 150

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum. Norma hukum berlaku keluar berarti berlaku baik bagi jajaran pemerintahan maupun bagi rakyat, sedangkan norma hukum bersifat umum mengandung pengertian berhubungan dengan ruang berlaku, yakni norma hukum berlaku di seluruh ruang wilayah, berhubungan dengan waktu berlaku, yakni berlaku secara terus menerus, berhubungan dengan subyek hukum yang terkena norma hukum, yakni berlaku untuk semua orang dan berhubungan dengan fakta yang terulang.¹⁶

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebut secara eksplisit terkait definisi prosedur pembentukan peraturan Wali Kota. Hanya disebutkan terkait pengertian dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.” Sehingga dapat di ketahui jika prosedur pembentukan perundang-undangan termasuk

¹⁶ *Ibid.*

peraturan wali kota meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Prosedur atau tata cara pembentukan peraturan wali kota merupakan tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk peraturan wali kota. Proses ini diawali dari terbentuknya ide tentang perlunya pengatuan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan draf rancangan peraturan wali kota, kemudian dilakukan pembahasan dengan perangkat daerah terkait, setelah disepakati diajukan kepada wali kota untuk dilakukan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan.¹⁷

3. Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota

Perencanaan secara bahasa berarti perbuatan mengkonsep, sedangkan perencanaan penyusunan peraturan wali kota berarti perbuatan mengkonsep penyusunan peraturan wali kota. Perencanaan penyusunan peraturan wali kota diatur pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pada Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa:

¹⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*, Kanisius, Yogyakarta, 2024, (selanjutnya disingkat Maria Farida Indarti I) hlm.26

- (1) Perencanaan penyusunan perkara dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Sedangkan pada Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa:

- (1) Perencanaan penyusunan peraturan wali kota dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, atau instansi masing-masing.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, atau instansi masing-masing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Perencanaan penyusunan peraturan wali kota merupakan kewenangan penuh dan menyesuaikan kebutuhan yang disusun berdasarkan kewenangan atau amanah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. perencanaan penyusunan peraturan wali kota merupakan perencanaan program pembentukan peraturan wali kota selama 1 (satu) tahun. perencanaan penyusunan peraturan wali kota merupakan instrumen

perencanaan yang disusun secara terencana terpadu dan sistematis.¹⁸

Perencanaan penyusunan peraturan wali kota menjadi dasar dan panduan dalam pelaksanaan penyusunan peraturan wali kota.

F. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis merupakan pengabstrakan hasil dari pemikiran sebagai dasar atau acuan yang relevan dalam pelaksanaan penelitian ilmiah. Kerangka teoritis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Desentralisasi

Dalam Negara Kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk yakni Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Negara yang menganut sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat.¹⁹ sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia terdapat pemberian kewenangan oleh Pemerintah Pusat kepada

¹⁸ Lutfil Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020, hlm. 136

¹⁹ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1971, hlm. 188.

Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi Daerah. Salah satunya adalah melalui desentralisasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan ruang untuk dilaksanakannya desentralisasi. Berdasarkan pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan definisi terkait desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Teori Desentralisasi Menurut RDH Koesoemahatmadja secara harafiah desentralisasi berasal dari dua bahasa latin yakni *de* dan *centrum*. Dalam bahasa latin *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat. secara arti berarti desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. dalam makna ketatanegaraan desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.²⁰ *Ambtelijke decentralisatie* berarti pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan dengan pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama

²⁰ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 151.

pemerintah pusat, yang mana pada pengertian ini sangat erat dekonsentrasi.

Desentralisasi merupakan strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu dalam praktek administrasi publik. Desentralisasi memperkenalkan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal dalam hal ini pemerintah daerah. desentralisasi dilaksanakan sebagai bentuk agar penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya sendiri.

2. Teori Morality of Law

Hukum yang dibuat harus didasarkan pada proses pembentukan. Proses pembentukan ini semata mata untuk mengetahui kualitas daripada hukum yang dibentuk itu sendiri serta cerminan bagaimana hukum tersebut dilaksanakan.

Teori Morality of Law dikemukakan oleh Lon F. Fuller. Lon F Fuller menyatakan bahwa terdapat 8 (delapan) hal yang menjadi sebab kegagalan peraturan perundang-undangan. Delapan kegagalan hukum dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan

dengan 8 (delapan) persyaratan moral.²¹ Menurut Lon Fuller menyatakan

bahwa:

a system of legal rules may miscarry in at least eight ways; there are in this enterprise, if you will eight distinct routes to disaster. The first and most obvious lies in a failure to archive rules at all, so that every issue must be decided on an hoc basic. The other routes are: (2) a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe; (3) the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change; (4) a failure to make rules understandable; (5) the enactment of contradictory rules or (6) rules that require conduct beyond powers of the affected party (7) introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them and finally, (8) a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration.²²

Penekanan dari 8 (delapan) persyaratan moral apabila dijabarkan lebih lanjut meliputi:²³

- a. *Law should be general.* Harus ada aturan yang menjadi pedoman dalam pembuatan hukum sehingga perlunya sifat tentang persyaratan dan sifat keumuman. Aturan ini menjadi pedoman sehingga dalam membentuk hukum tidak dibuat atas suatu dasar ad hoc dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar aturan aturan yang umum. Oleh karena itu, aturan itu tidak hanya harus ada, tetapi wajib dapat dikembangkan secara signifikan berlaku umum dan memiliki tujuan. Kewajiban adil atau tidaknya menjadi prioritas kedua setelah

²¹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.45.

²² Lon F. Fuller, *The Morality of Law*, Book Crafter Inc, Virginia, 1964, hlm.39

²³ Ahmad Redi, *op.cit.*

keberadaan aturan. Artinya, keberadaan aturan tersebut menjadi prioritas utama.

- b. *They should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held.* Aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan tetapi harus diumumkan. *Persyaratan* hukum harus dipromulgasikan atau dipublikasikan karena orang tidak akan patuh terhadap hukum yang tidak diketahui oleh pihak yang menjadi sasaran penerapan hukum. Hukum harus diberikan publikasi yang memadai dan sebaik mungkin, sehingga hukum tersebut dapat dikritik oleh masyarakat termasuk kritik jika hukum tersebut tidak boleh diberlakukan. Apabila hukum tidak terpublikasi sebaik mungkin akan berdampak pada lemahnya pengawasan oleh pihak yang berwenang.
- c. *Retroactive rule-making and application should be minimized.* Aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman kedepan sehingga diminimalisir untuk hukum berlaku surut. Hukum yang berlaku surut dianggap sebagai masalah proses hukum. Hukum yang berlaku surut adalah sebuah keburukan karena hukum merupakan perwujudan dari perilaku manusia. Hukum yang berlaku surut dapat menjadi sarana kesewenang-wenangan. Oleh sebab itu, perlu diperhatikan kembali terkait keberlakuan hukum sehingga diminimalisir untuk berlaku surut.

- d. *Laws should be understandable.* Hukum dibuat harus dimengerti oleh rakyat. Unsur kejelasan dalam hukum menjadi paling penting sehingga harus diutamakan. Aturan hukum yang tidak jelas dan tidak koheren membuat hukum menjadi tidak dapat dipatuhi atau setidaknya tidak dapat dipatuhi jika tidak ada perubahan sendiri di luar proses legislasi resmi dan itu merusak keabsahan hukum itu sendiri. Dalam pelaksanaannya masyarakat wajib menaati hukum yang telah sah.
- e. *Free of contradiction.* Aturan tidak boleh bertentangan baik itu yang berada pada lini vertikal atau horizontal. Mengetahui pertentangan dalam hukum mungkin cukup sulit karena terkadang tidak tahu ada atau tidaknya kontradiksi hukum didalamnya. Kendala lainnya yakni mungkin seseorang tidak mengetahui cara mendefinisikan suatu pertentangan. Pertentangan perlu dilihat pada sudut logika hukumnya. Untuk mengatasi pertentangan hukum menggunakan *lex posterior derogat legi priori* (hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama) jika seandainya bertentangan.
- f. *Laws should not require conduct beyond abilities of those effected.* Hukum tidak boleh memerintah atau menuntut seseorang melakukan melebihi apa yang dapat ia lakukan. Hukum yang memerintah melebihi apa yang ia dapat lakukan akan menciptakan kesewenang-wenangan. Hukum ini menciptakan ketidak berdayaan yang membuat subjek hukum tahu bahwa tidak ada yang dapat dituntut darinya.

- g. *They should remain relatively constant throught time.* Hukum tidak boleh sering diubah, sehingga dalam pelaksanaannya harus tegas. Ketegasan hukum dalam pelaksanaan sepanjang waktu ini menjadi prinsip yang paling cocok diformalkan. Alasannya, hukum yang berubah terlalu sering menimbulkan kerugian yang besar. Hukum yang berubah terlalu sering dan yang berlaku surut merupakan ketidakkekalan legislatif.
- h. *They should be a congruence between the laws as announced and their actual administration.* Hukum harus ada konsistensi antara aturan dengan pelaksanaan sehari hari. Merupakan prinsip yang paling rumit diantara prinsip prinsip yang lain. Konsistensi ini dapat tidak berlangsung ketika adanya penafsiran yang keliru, hukum yang tidak tersedia, dan kurangnya wawasan terkait apa yang dibutuhkan untuk menjaga integritas hukum.

Fuller menyatakan bahwa hukum akan menimbulkan masalah jika menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan tersebut. Oleh karena itu moralitas membuat hukum menjadi dapat terlaksana dengan baik. Karena peran moral dalam hukum sangat erat dan tidak dapat dipisahkan.²⁴

Lon Fuller berpendapat bahwa sebuah sistem hukum terdapat usaha manusia yang bertujuan untuk menaklukan perilaku manusia berdasarkan pedoman dan aturan umum. Substansi apapun dari tujuan hukum itu sistem hukum terikat untuk mematuhi standar prosedural

²⁴ *Ibid.*

tertentu. Tanpa adanya kepatuhan terhadap hukum sebuah sistem hukum yang ada akan menjadi tidak berarti.²⁵

Pandangan yang disampaikan oleh Fuller mengindikasikan bahwa nilai nilai moral secara wujud mengontrol agar sebuah produk hukum yang tepat pada proses pembuatannya akan menjadi tepat pada saat pelaksanaannya. Selain itu deklarasi hukum yang telah disahkan juga menjadi sangat penting dan relevan. Pengumuman suatu peraturan menjadi relevan karena dijalankan di masyarakat. Masyarakat harus tahu dan akses masyarakat untuk tahu akan adanya peraturan tersebut menjadi esensi dalam keabsahan suatu produk peraturan perundang-undangan.

3. Teori Berlakunya Hukum

Hukum dapat berlaku dengan baik apabila terdapat landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan yuridis di dalamnya. Pernyataan ini merupakan aktualisasi dari teori keberlakuan hukum atau dapat disebut *Gelding Theory*. Teori ini didasari pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi persyaratan yaitu syarat filosofis, syarat sosiologis, dan syarat yuridis. Bagir Manan menyebutkan bahwa agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang berkualitas serta tangguh, dapat digunakan 3 (tiga) landasan dalam penyusunan suatu perundang-undangan, yaitu: pertama, landasan yuridis (*juristische gelding*); kedua, landasan sosiologis (*sosiologische gelding*);

²⁵ Cahya Wulandari, Kedudukan Moralitas Dalam Ilmu Hukum, *Jurnal Hukum Progesif*, Vol 8 No 1, 2020, hlm. 4

dan ketiga landasan filosofis (*philosophische gelding*).²⁶ Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum, maka peraturan perundang-undangan yang baik harus mengandung ketiga unsur tersebut.

Meskipun dalam berpandangan ketiga unsur tersebut terdapat perbedaan, tetapi ketiga unsur tersebut sangat penting. Sebab setiap pembuat peraturan perundang-undangan berharap agar kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku secara efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.

Terdapat penjelasan mengenai berlakunya hukum yang dilandasi oleh *juristische gelding*, *sociologische gelding*, *philosophische gelding*.

a. *Juristische gelding*,

Dasar yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perlu dibentuk untuk mengatasi permasalahan dan mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang ada guna menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan masyarakat.²⁷ Dasar yuridis penting dalam pembautan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan beberapa hal terkait dengan keberlakuan peraturan perundang-undangan.

²⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 68.

²⁷ Agustina dan Sagita Purnomo, *Kajian Yuridis Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dan Berkeadilan Bagi Masyarakat*, *Al Manhaj Jurnal hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol 5 No 2, 2023, hlm. 1201.

Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak ada kewenangan dalam pembuatannya peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege neitig*). Peraturan tersebut tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.²⁸

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang diatur, terutama jika terdapat perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut.²⁹

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak dilakukan, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.³⁰

Keempat keharusan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak diperkenankan mengandung kaidah yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan yang tingkatannya lebih bawah.

b. Sosiologische Gelding,

²⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992, hlm. 14

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.* hlm. 15

Dasar sosiologis artinya hukum yang berlaku mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat dalam satu masyarakat, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat.³¹

Dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang telah ada dapat diterima masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.³²

c. *Philosophische Gelding*,

Landasan filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan.³³ Landasan ini mengatakan bahwa disamping itu peraturan perundang-undangan tersebut memenuhi filsafat hidup, yang mempunyai nilai tinggi kemanusiaan.³⁴

Setiap masyarakat selalu mempunyai “*rechtsidee*” yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dari sistem nilai mereka dalam ranah filosofi terkait inti dan hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai

³¹ *Ibid.* hlm. 16

³² *Ibid.*

³³ Gazali, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Sanabil, Mataram, 2022, hlm.216

³⁴ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 1999, hlm. 54

maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.³⁵

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan bentuk kegiatan ilmiah yang berisi mengenai cara kerja untuk memahami sebuah objek dan subjek penelitian, sebagai langkah untuk mencari dan menemukan jawaban secara ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.³⁶ Menurut Peter R. Senn metode merupakan sebuah cara atau prosedur yang memiliki langkah langkah yang bersifat sistematis.³⁷ Metode penelitian merupakan instrumen dalam pengembangan ilmu pengetahuan dengan melakukan analisa secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai metode tertentu, sistematis artinya sesuai dengan konstruksi yang ditetapkan dan konsisten artinya tidak ada hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.³⁸ Setiap penelitian harus ditentukan terkait metode penelitian apa yang akan diterapkan, hal ini dimaksudkan agar suatu penelitian dapat memiliki landasan yang kokoh dan dapat mudah dipahami secara sistematis.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metodologi penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

³⁵ Bagir Manan, *op.Cit* hlm 17

³⁶ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,2010,hlm.24.

³⁷ Suteki dan Galang Taufani,*Metodologi Penelitian Hukum*,Cet 3, Rajawali Press, Jakarta, 2018, hlm.148.

³⁸ Soerjono Soekanto I, *op.cit*, hlm. 42.

Metode pendekatan pada penelitian ini adalah yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris atau penelitian hukum empiris merupakan pendekatan dengan melihat sebuah kenyataan hukum yang hidup didalam masyarakat.³⁹ Penelitian hukum empiris merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek aspek hukum dalam sebuah fenomena sosial yang hidup didalam masyarakat.

Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode yuridis untuk menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan bahan hukum lainnya. Namun, penulis melihat dengan menggunakan pendekatan sosiologi hukum untuk memahami konteks sosial dimana hukum tersebut berlaku.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, yakni menyajikan ketentuan yang ada pada suatu peraturan perundang-undangan yang kemudian dikaitkan dengan teori teori hukum serta praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁴⁰ Deskriptif analitis merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi dengan tujuan dapat memberikan data terkait dengan objek penelitian sehingga mampu menggali hal hal yang bersifat ideal, untuk selanjutnya dapat

³⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet 11, Sinar Grafika, Jakarta, 2009,

⁴⁰ Roni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 97-98

dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹

3. Jenis dan Sumber data

Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh langsung dari penelitian di lapangan.⁴² Data primer diperoleh pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung melalui sumbernya, tetapi dari sumber lain. Dalam hal ini, peneliti telah mendapat data yang sudah jadi yang telah dikumpulkan oleh pihak lain melalui studi kepustakaan.⁴³ Studi kepustakaan digunakan untuk membantu peneliti mendapatkan gambaran informasi tentang pemecahan permasalahan penelitian.⁴⁴ Adapun data sekunder pada penelitian ini adalah:

1) Bahan hukum primer.

⁴¹ Zainudin Ali, *op.cit.*, hlm 223

⁴² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm.12.

⁴³ Suteki dan Galang Taufani *op.Cit.*, hlm. 215.

⁴⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm. 112

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan yuridis. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana beberapa kali telah 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.
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 180 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

e) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2) Bahan hukum sekunder.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan berfungsi untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa buku, jurnal, artikel, makalah dan karya karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian.

3) Bahan hukum tersier.

Bahan hukum tersier merupakan pendukung bahan hukum primer dan sekunder yang terdiri atas kamus hukum, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data data yang diperlukan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan antara dua orang untuk bertukar informasi dan fikiran dengan ide melalui tanya jawab,

sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam sebuah topik tertentu.⁴⁵ Metode wawancara dilaksanakan dengan menggunakan cara tanya jawab dengan bertatap muka pada objek penelitian untuk memperoleh keterangan yang diinginkan.⁴⁶ Wawancara bertujuan untuk memberikan deskripsi dan orientasi awal peneliti terhadap masalah dan substansi penelitian yang sedang dikaji.⁴⁷ Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang dan perancang perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan metode pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian.⁴⁸ Dokumen merupakan catatan peristiwa yang dapat berbentuk tulisan, gambar atau karya karya dari seseorang.⁴⁹ Studi dokumen pada penelitian ini dilaksanakan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang relevan dengan penelitian ini.

5. Metode Analisis Data

⁴⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 231.

⁴⁶ Suteki dan Galang Taufani, *op.cit.*, hlm. 226

⁴⁷ Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006, hlm.17.

⁴⁸ *Ibid.* hlm 217

⁴⁹ Sugiyono, *op.cit.*, hlm. 240.

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Analisis data kualitatif dilaksanakan berdasarkan hasil wawancara yang didukung oleh peraturan atau studi dokumen kemudian disusun secara runtut dan sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas agar dapat diperoleh kesimpulan. Analisis dilaksanakan secara mengalir dari tahap awal hingga tahap penarikan kesimpulan hasil studi.⁵⁰ Kesimpulan merupakan jawaban atas permasalahan yang ada dalam penelitian. Selanjutnya hasil analisis dan kesimpulan disusun dalam karya ilmiah dalam bentuk tesis.

H. Sistematika Isi Tesis

Sistematika penulisan pada penelitian ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, dimana pada setiap bab merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dimana tiap bab masih terbagi menjadi sub bab yang diuraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan terkait dengan latar belakang atau alasan pemilihan judul, kemudian pokok serta rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, metode penelitian, sistematika penulisan tesis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi kajian pustaka yang menguraikan tentang tinjauan umum negara hukum, tinjauan umum pembentukan peraturan perundang-undangan, tinjauan

⁵⁰ Agus Salim, *op.cit.* hlm. 22

umum pemerintah daerah, tinjauan umum peraturan wali kota, dan tinjauan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif islam.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan menjelaskan tentang prosedur pembentukan Peraturan Wali Kota di luar dari perencanaan Peraturan Wali Kota dan akibat hukum atas diundangkannya Peraturan Wali Kota di luar perencanaan Peraturan Wali Kota.

BAB IV PENUTUP

Sebagai penutup penulis akan menarik kesimpulan dan sebagai akhir penulis akan memberikan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum secara terminologi di berbagai negara-negara seperti Eropa dan Amerika menggunakan istilah berbeda-beda, Jerman dan Belanda menggunakan istilah *Rechtstaat* sebagai lawan dari negara kekuasaan (*machstaat*). Istilah *Rechtstaat* mempunyai lebih dikenal dengan pengertian *Rule of Law*. Pada negara Prancis istilah negara hukum menggunakan istilah *Etat de Droit*, sedangkan negara Spanyol menggunakan istilah *Estado de derecho*. Di Inggris lebih dikenal dengan ungkapan *the state according to law or according the rule of law*.⁵¹ Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah “*De taat waarin de wilsvrijheid van gzaagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” yang artinya negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum. Lebih lanjut disebutkan dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, *Enerjizds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*”, disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang.⁵² Menurut Philipus M. Hadjon, ide *rechstaat* memberikan arah pada negara cenderung ke menuju positivisme hukum

⁵¹ John Kenedi, *Menghadang Prostitusi kajian Yuridis-Sosiologis Perda Nomor 24 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran di Kota Bengkulu*, IAIN Bengkulu Press, Bengkulu, 2016, hlm.49

⁵² Ridwan HR, *op.Cit.*, hlm. 21

yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Sehingga dapat dikatakan dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum.

Arti negara hukum sendiri pada hakikatnya berangkat dari konsep dan teori kedaulatan hukum, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat kelengkapan negara dan termasuk didalamnya warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.⁵³ Arti negara hukum demikian sejalan konsep negara kesejahteraan dimana negara hadir dan bukan sebagai negara penjaga malam. Konsep negara kesejahteraan hukum menjadi landasan kedudukan dan fungsi dalam pemerintahan di negara negara modern.

Negara kesejahteraan merupakan pemerintah dalam negara negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal, yang didasarkan pada pemikiran untuk melaksanakan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.⁵⁴ Konsep negara hukum berakar pada kedaulatan hukum yang memiliki hakikat bahwa kekuasaan tertinggi suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.⁵⁵ Pada kontrak sosial tersebut tercantum kewajiban terhadap

⁵³ B. Hestu Cipto Handayano, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm 17.

⁵⁴ W. Ridwan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm 1

⁵⁵ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidean Indonesia*, Alumni, Malang, 2009, hlm 9.

hukum untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkan dalam konteks pembangunan hukum.

Menurut teori kedaulatan negara segala sesuatu dijalankan dalam kebijaksanaan negara, karena negara diberi kekuasaan yang tidak terbatas. Para penganut paham ini beranggapan bahwa hukum tidak lain dari kemauan negara itu sendiri yang dikonretkan.⁵⁶ Dalam perkembangannya para ahli menganggap bahwa kedaulatan negara tidak sesuai dengan kenyataan. Pada akhirnya mereka berpaling ke supremasi hukum sebagai kedaulatan tertinggi. Menurut Hans Kelsen pada hakekatnya negara identik dengan hukum, maka dari itu tertib hukum tidak ada bedanya dengan tertib negara. Hukum berlaku *souverein*, hukum berlaku objektid, terlepas dari pengakuan rakyat, terlepas dari penerimaan rakyat dan terlepas dari *psychologische wortel*.⁵⁷

2. Konsep Negara Hukum

Pada dasarnya konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini merupakan ajaran bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak sekali rumusan yang menyatakan terkait pengertian negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas negara hukum yang dianut

⁵⁶ SF. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran/Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, (selanjutnya disebut SF Marbun I) hlm. 2.

⁵⁷ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 80

maupun karena kondisi masyarakat dan zaman pada saat mencetuskan konsep negara hukum.

Konsep negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep *rechtsstaat* dan konsep *rule of law*. Bagi konsepsi negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang sesuai arti bahwa hukum identik dengan undang-undang sehingga menjamin adanya kepastian hukum. Bagi penganut konsepsi *rule of the law*, penegakan hukum tertulis, tetap yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang tertulis. Sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang tertulis. Bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasa tidak memenuhi aspek keadilan hukum.

Terdapat dua tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum yaitu Fredrick Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Fredick Julius Stahl menggunakan istilah negara hukum sebagai *rechstaat*, sedangkan Albert Vann Dicey menggunakan istilah *The Rule of Law*. Unsur-unsur negara hukum *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting yaitu:

- a. Hak asasi manusia.
- b. Pemisahan/Pembagian kekuasaan.
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada.

d. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.⁵⁸

Unsur unsur negara hukum *the rule of law* menurut Alberth Venn

Dicey yaitu:

- a. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum.
- b. *Equality before the Law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara.
- c. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi tidak merupakan sumber hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia diletakkan dalam konstitusi hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia harus dilindungi.⁵⁹

Pemikiran manusia tentang negara hukum berkembang dalam berbagai situasi sejarah peradaban manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal dan diakui, namun pada tataran implementasi ternyata memiliki ciri dan karakter yang beragam di berbagai negara. Keberagaman ini dipengaruhi oleh sejarah, falsafah bangsa, filsafat dan ideologi politik suatu negara.⁶⁰

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Buana Ilmu, 2007, (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II) hlm. 311

⁵⁹ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Indo Hill Co., Jakarta, 1999, hlm.1

⁶⁰ Lukman Santoso, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*, IAIN Press, Ponorogo, 2016, hlm 10.

3. Negara Hukum Indonesia

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*maachstaat*). Penegasan Indonesia sebagai negara hukum diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Menurut Oemar Senoadji Negara Hukum Indonesia bercirikan khas Indonesia. Ciri khas Indonesia, Pancasila diangkat sebagai sumber dari segala sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat dinamakan Negara Hukum Pancasila.⁶¹ Negara Hukum Indonesia yang dimaksud juga sebagai negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Negara Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri sebagai berikut:

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- b. Adanya pemisahan kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka dan pemerintah mendasarkan tindakanya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*)
- c. Diakui dan dilindunginya hak hak rakyat yang seirng disebut “*vrijhedrechten van burger*”

⁶¹ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Cet Kedua, Kencana Press, Jakarta, 2007, hlm 93

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada konsepsi demokrasi, didalamnya terkandung prinsip-prinsip keadulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*). Paham negara hukum seperti ini dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dapat disebut *constitutional democracy*. Terdapat 12 (dua belas) prinsip pokok atau pilar utama suatu negara hukum diantaranya:⁶²

- a. Supremasi Hukum (*supremacy of law*), yakni adanya pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supremasi hukum, berarti seluruh permasalahan diselesaikan dengan panduan hukum sebagai yang tertinggi. Konstitusi sebagai hukum yang tertinggi dan harus dipatuhi.
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*), berkaitan dengan adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris.
- c. Asas Legalitas (*due process of law*), setiap negara hukum berlaku asas legalitas, yakni segala tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan tertulis tersebut harus terbit dahulu sebelum tindakan administrasi.
- d. Pembatasan Kekuasaan, pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dilakukan dengan cara menerapkan prinsip pembagian

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III) hlm 154-162

kekuasaan secara vertikal dan pemisahan kekuasaan secara horizontal. Hal ini dimaksudkan agar terjadi *check and balances* dan mencegah kesewenang-wenangan.

- e. Organ-organ eksekutif independen dalam rangka membatasi kekuasaan harus adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen.
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan yang bebas dan tidak memihak menjadi mutlak dalam negara hukum. Dalam menjalankan tugas judicialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh pihak manapun baik karena kepentingan politik maupun ekonomi. Keberpihakan hakim hanya kepada keberan hukum dan keadilan.
- g. Peradilan Tata Usaha Negara, dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara apabila terjadi kesewenang-wenangan dan kekeliruan.
- h. Mahkamah Konstitusi, (*Constitutional Court*), lembaga ini berfungsi sebagai *check and balance* antara cabang-cabang kekuasaan dan kewenangan memutus sengketa antar lembaga negara.
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia, setiap manusia memiliki hak hak yang bersifat asasi. Negara tidak dibenarkan membatasi atau mengurangi makan kebebasan dan hak-hak asasi manusia itu. Perlindungan akan hak asasi manusia menjadi pilar penting dalam setiap negara hukum.

- j. Bersifat Demokratis, dengan adanya prinsip kedaulatan rakyat akan menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku positif mencerminkan rasa keadilan yang hidup ditengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan secara sepihak.
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial, adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum dapat melengkapi kelemahan atau kekurangan dalam kelembagaan melalui partisipasi langsung masyarakat.

Dalam lingkup pembagaan kekuasaan sebagai salah satu prinsip negara hukum terdapat dua pola pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. ⁶³ pembagian kekuasaan negara secara horizontal meliputi organ dalam ketata negaraan disebut lembaga negara (Legislatif, Eksekutif, Yudikatif). Pembagaan kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. ⁶⁴

Hubungan antara pusat dan daerah juga memiliki keterkaitan dengan bentuk negara. Secara teoritis terdapat dua bentuk negara, yaitu negara

⁶³ I Wayan Parsa, *Hubungan Pusat dan Daerah (Suatu Pendekatan Teoritis)*, FH Universitas Udayana, Denpasar, 2015, hlm.2

⁶⁴ Rika Marlina, *Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, FH Universitas Sultan Agung, Vol 1 No 1 Maret 2018 hlm. 174

kesatuan dan negara federal.⁶⁵ C.F Strong memaknai kedua bentuk negara tersebut sebagai berikut: Negara kesatuan merupakan negara yang berada dibawah satu pemerintahan pusat. Pemerintah pusat memiliki wewenang dalam menjalankan kedaulatannya di wilayah negara tersebut. Kekuasaan pemerintah pusat dan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Meskipun negara dibagi dalam daerah daerah, akan tetapi daerah tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Sedangkan negara federal menurut C.F Strong dimaksudkan sebagai suatu negara yang didalamnya terdapat dua negara atau lebih yang bersatu karena tujuan yang sama. Kekuasaan dibagi antara pusat dan Daerah dalam negara sehingga masing masing daerah bebas dari campur tangan satu sama lainnya dan hubungannya terhadap Pusat.⁶⁶

Kemudian dari sisi bentuk negara yang perlu diperhatikan adalah terkait keberadaan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan pada hierarki peraturan perundang-undangan di negara tersebut. Dalam negara kesatuan keberadaan lembaga perwakilan rakyat di daerah tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif, sehingga tidak ada peraturan setingkat undang-undang pada masing-masing provinsi. Untuk negara berbentuk federal, masing-masing negara bagian memiliki lembaga perwakilan yang berfungsi sebagai lembaga legislatif sehingga di akui adanya Undang-Undang pada level negara bagian. Untuk kekuasaan pemerintahan pada negara kesatuan, asal usul kekuasaan pemerinthaan ada

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie III *Op.Cit.*, hlm. 211

⁶⁶ *ibid*

pada pemerintah pusat, lalu sebagian kekuasaan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi. Sedangkan pada negara federal, asal usul kekuasaan pemerintahan ada apada negara bagian, lalu sebagian dari kekuasaan itu diserahkan ke pemerintah federal.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan konsep pembagaian kekuasaan secara vertikal yang didasarkan pada asas desentralisasi, sehingga melahirkan pemerintahan daerah yang otonom. Pola pembagian kekuasaan terebut menjadi dasar dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dalam menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, pemerintah daerah berhak menetapkan produk hukum yang berada di daerah. Keberadaan aturan di tingkat daerah pada hakekatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan sistem hukum nasional.⁶⁷

B. Pembentukan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses dalam membentuk suatu norma hukum. Peraturan perundang-undangan seringkali *disamakan* dengan hukum. Terntunya ini merupakan hal yang berbeda. Peraturan perundang-undangan merupakan aturan tertulis yang

⁶⁷ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonom*, Setara Press, Malang, 2013, hlm 149.

dibentuk oleh lembaga yang berwenang yang didasarkan pada kewenangan atributif atau kewenangan dalam membentuk aturan tertulis.⁶⁸ Menurut Mahfud MD, peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.⁶⁹

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis yang berisi norma-norma yang mengikat keluar yang berlaku secara umum, yang mengatur penjabaran hukum dasar dalam kehidupan bermasyarakat. Berdasarkan penjelasan dapat diketahui terkait dengan unsur peraturan perundang-undangan yaitu.⁷⁰

- a. Peraturan tertulis.
- b. Memuat norma norma hukum.
- c. Mengikat secara umum.
- d. Dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara dan pejabat yang berwenang.
- e. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam ilmu hukum dibedakan terkait dengan pengertian undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), dan Undang-Undang dalam arti formal (*wet in formelezin*). Dalam arti materiil, undang-undang

⁶⁸ Muhammad Juanedi, *Teori Perancangan Hukum*, Universitas Semarang Press, Semarang, 2021, hlm. 1

⁶⁹ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Konversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.255

⁷⁰ Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan di Indoensia*, Refika Aditama, Bandung, 2014, hlm. 4

adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat oleh yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat secara umum, inilah yang kemudian disebut dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil dari kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁷¹

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan definisi terkait pengertian peraturan perundang-undangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengertian tersebut tercantum dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
- b. Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

⁷¹ Bagir Manan, *op.Cit.*, hlm 4.

Definisi yang telah disebutkan dapat dipahami bahwa definisi tersebut tidak secara tegas memberikan pemahaman tentang hal yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, oleh karena peraturan dari suatu “lembaga negara atau pejabat yang berwenang” belum tentu merupakan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan perkataan lain, suatu peraturan yang tertulis serta bersifat umum, abstrak dan berlaku secara terus menerus sebagai suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan pemerintahan dan dapat juga sebagai peraturan yang berlaku secara internal. Selain itu pejabat yang berwenang harus dibaca sebagai “yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan”.⁷² Jimly Asshiddiqie mengategorikan peraturan perundang-undangan selaku hukum tertulis ke dalam lima macam yaitu:

- a. Perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak merujuk kepada hal, atau peristiwa atau kasus yang sudah ada dan sebelum peraturan itu ditetapkan.
- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku didalam wilayah lokal tertentu.

⁷² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, (selanjutnya disingkat Maria Farida Indarti II) hlm 13.

- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu.
- d. Perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya yaitu hanya berlaku internal.
- e. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan prosedur pembentukannya dan/atau berbeda dari undang-undang pada umumnya. Perbedaan ini dapat terjadi karena perubahan hukum atau karena perbedaan prosedural disebabkan alasan-alasan tertentu.⁷³

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan semestinya didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas merupakan kristalisasi daripada norma itu. Se jauh mana norma dalam peraturan perundang undangan dapat kita katakan baik atau tidak baik parameternya adalah pada sejauh mana asas yang ada tersebut diberlakukan peraturan perundang-undan baik ketika dibentuk maupun dilaksanakan.⁷⁴

Asas hukum merupakan prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamental dalam hukum. Asas hukum dapat berupa nilai-nilai yang

⁷³ Jimly AsshiddiqieI *op.Cit.*, hlm 25-28

⁷⁴ Muhammad Juanedi,*op.Cit.*, hlm. 21.

menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Asas tersebut juga merupakan titik tolak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁵

Asas hukum memiliki arti penting dalam pembentukan hukum, penerapan hukum dan perkembangan ilmu hukum. Bagi pembentukan hukum, asas hukum memberikan landasan secara garis besar mengenai ketentuan-ketentuan yang perlu dituangkan dalam sebuah aturan hukum. Untuk penerapan hukum, asas hukum sangat membantu sebagai penafsiran dan penemuan hukum maupun analogi hukum. Ketika melihat perkembangan ilmu hukum, asas hukum memiliki fungsi dan penjelasan terkait satu kesatuan dalam sistem hukum dari penjabaran berbagai aturan hukum.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa asas hukum adalah prinsip dasar yang berisikan nilai-nilai yang menjadi acuan dalam berfikir tentang hukum. Asas hukum tersebut bersifat abstrak dan ketika asas hukum tersebut dikonkretkan dalam kehidupan masyarakat, akan berwujud suatu peraturan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik dan asas-asas yang harus tercemin dalam materi muatan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁷⁵ Lutfil Ansori, *op. Cit.*, hlm. 108

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjabarkan terkait dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, asas yang menyatakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, 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. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- e. Asas kejelasan rumusan, 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.

- f. Asas keterbukaan, 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.

Selanjutnya, dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan terkait asas-asas yang harus tercermin dalam materi muatan peraturan perundangan-undangan meliputi:

- a. Asas pengayoman, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- d. Asas kekeluargaan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Asas bhinneka tunggal ika, materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas-asas yang disebutkan di atas, pada pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan juga dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam hukum pidana misalnya seperti asas legalitas, asas praduga tak bersalah, asas pembinaan narapidana, asas tiada hukuman tanpa kesalahan. Dalam hukum perdata misalnya dalam hukum perjanjian seperti asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas hukum sejatinya merupakan identitas peraturan perundang-undangan dapat diterima oleh masyarakat. Asas hukum menjadi dalil dan landasan berlakunya norma hukum sesuai dengan kehendak norma yang ada dalam masyarakat.⁷⁶ Berlakunya asas hukum tentunya dapat mendorong nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku. Karena hukum seharusnya menjadi substantif adalah terciptanya keadilan dan kebahagiaan masyarakat.⁷⁷

⁷⁶ Muhammad Junaedi *op.cit* hlm. 25

⁷⁷ Achmad Budi Waskito, Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol 1, No 1, 2018 hlm. 288

3. Hierarki dan Materi Muatan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menyebutkan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 7 dirumuskan terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundangan 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.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga memberikan ruang bahwa mengakui aturan aturan yang tidak hanya yang tercantum dalam pasal 7 tetapi juga aturan yang dibentuk oleh pihak lain sepanjang dibentuk berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Penjelasan ini tercantum dalam Pasal 8 yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 8

- (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/ Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Terhadap rumusan pasal diatas perlu diketahui bahwa hierarki atas peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur secara terperinci, kemudian negara juga mengakui terhadap posisi aturan yang dibentuk oleh lembaga negara lainnya sepanjang dibentuk berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Penjelasan atas materi muatan daripada jenis jenis peraturan diatas meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan jantung dan jiwa raga negara. Undang Undang Dasar memberi tahu tentang apa maksud bentuk negara, bagaimana cita-cita bernegara serta asas-asas dalam kehidupan bernegara. Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang akan dicita citakan oleh negara.⁷⁸

⁷⁸ Muhammad Junaedi *op.cit* hlm.43-44

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan oleh karena Undang Undang Dasar dikategorikan sebagai konstitusi negara. Pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm* yang merupakan hukum tertinggi yang bersifat "*pre-supposed*" dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Pada batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *staatgrundgesets* atau aturan dasar negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok pokok kebijakan negara. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar atau bersifat pokok merupakan norma hukum tunggal dan belum dilengkapi sanksi. Oleh karena itu, menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam jenis peraturan perundang-undangan kurang tepat karena posisinya yang rendah.⁷⁹ Kemudian posisi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

b. Ketetapan MPR

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR tidak memiliki kebijakan lagi mengeluarkan produk ketetapan MPR, akan tetapi, ketetapan MPR yan

⁷⁹Maria Farida Indarti II, hlm 118-119.

sudah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan MPR merupakan aturan dasar negara/ aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*). Ketetapan MPR berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar.

Penempatan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 karena adanya Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2023 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, saat ini masih terdapat Ketetapan MPR yang masih berlaku.

c. Undang -Undang

Undang-Undang memiliki kekuatan implementatif yang tinggi dibandingkan peraturan lain karena sifat dan kekuatan berlakunya yang dominan. Istilah undang-undang dapat diartikan sebagai segala peraturan negara, yang berdasarkan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan yang baik di tingkat pusat.⁸⁰ Undang-undang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden.

⁸⁰ Azis Syamsudin, *Praktik dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 13.

Pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang berisi:

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
- 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Materi muatan undang-undang merupakan instrumen dalam menjabarkan substansi pokok isi dari Undang-Undang Dasar sehingga dapat dijalankan dan sinkron sebagaimana mestinya. Dapat dikatakan jika sifat dari Undang-Undang Dasar bersifat umum, isi dari undang-undang bersifat teknis dan dapat diaplikasikan secara langsung.

Menurut Maria Farida Indarti terdapat 9 (sembilan) butir materi muatan undang-undang yaitu:⁸¹

- 1) Materi yang tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR.
- 2) Materi yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
- 3) Materi yang mengatur hak-hak asasi manusia.
- 4) Materi yang mengatur hak dan kewajiban warga negara.

⁸¹ Maria farida Indrati II, hlm. 242

- 5) Materi yang mengatur pembagian kekuasaan negara.
- 6) Materi yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara.
- 7) Materi yang mengatur pembagian wilayah/ daerah negara.
- 8) Materi yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan warga kewarganegaraan.
- 9) Materi yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Pokok-pokok materi diatas menjelaskan bahwa posisi undang-undang sebagai ilustrasi dari kejelasan tujuan dari pelaksana atas Undang-Undang Dasar yang sifatnya normatif. Disini jelas bahwa ruh filosofi dari undang-undang wajib sejalan dengan substansi pokok dalam Undang-Undang Dasar.

Undang-undang merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang paling luas jangkuan materi muatannya. Hampir tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat dan individu yang tidak dapat menjadi jangkauan untuk diatur oleh undang-undang.⁸²

d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perpu didefinisikan sebagai peraturan

⁸² Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm 37

perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal kegentingan memaksa.

Ketentuan Perpu meskipun berbentuk peraturan pemerintah, tetapi isi dan daya ikatnya adalah undang-undang. Dalam kegentingan memaksa bentuk peraturan pemerintah dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan PERPU sama dengan materi muatan undang-undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil untuk penetapan PERPU adalah:⁸³

- 1) Ada kebutuhan mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*.
- 2) Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu.
- 3) Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan sehingga penetapan PERPU merupakan satu-satunya cara mengatasi keadaan tersebut.

Kedudukan Perpu dalam sistem hukum nasional adalah sederajat dengan undang-undang. Tetapi, Perpu memiliki jangka waktu keberlakuan yang terbatas, sebab secepat mungkin harus dimintakan

⁸³ Jimly Asshiddiqie *l op.Cit.*, hlm 56.

persetujuan pada DPR. Apabila Perpu disetujui DPR, maka akan disahkan menjadi undang-undang. Akan tetapi jika Perpu tersebut tidak disetujui oleh DPR maka harus dicabut.⁸⁴

e. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang. Kewenangan presiden untuk membuat peraturan pemerintah bersumber dari Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Berdasarkan ketentuan ini, Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang. Peraturan pemerintah berisi ketentuan yang telah ada dalam Undang-Undang, dengan kata lain setiap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah harus berkaitan satu dengan satu atau beberapa ketentuan undang-undang.⁸⁵

Menurut Maria Farida Indrati, karakteristik Peraturan Pemerintah dapat diketahui sebagai berikut:

- 1) Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada undang-undang yang menjadi induknya.

⁸⁴ Lutfil Ansori, *op.Cit.* hlm 63.

⁸⁵ King Faisal, *Teori Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 71-72,

- 2) Peraturan pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- 3) Ketentuan peraturan pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
- 4) Untuk menjalankan, menjabarkan atau merinci ketentuan undang-undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak meminta secara tegas.
- 5) Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.⁸⁶

Pada Pasal 12 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mempertegas isi dari Peraturan Pemerintah. Pasal tersebut berisi, materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Hal ini memperjelas bahwa materi muatan peraturan pemerintah adalah materi muatan dalam rangka menjalankan undang-undang yang memuat aturan berisi perintah, larangan, atau kebolehan.

f. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden merupakan peraturan yang dibuat oleh presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara sebagai

⁸⁶ Maria Farida Indarti II, *op.Cit.* hlm. 195.

atributif dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari undang-undang atau peraturan pemerintah, baik yang pembentukannya diperintah secara tegas maupun tidak tegas dalam peraturan induknya.⁸⁷

Menurut I Gede Pantja Astawa materi muatan Presiden adalah sebagai berikut:⁸⁸

- a. Yang berasal dari kewenangan atribusi yang dimiliki oleh presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara berdasarkan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Yang didasarkan pada undang-undang yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.
- c. Yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Presiden.

Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan

⁸⁷ Lutfil Ansori *op.Cit.* hlm.68

⁸⁸ I GedePantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm 103

yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

g. Peraturan Daerah

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam mengatur urusan pemerintahan daerah. Setiap daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan berhak untuk membuat kebijakan untuk mengelola daerah masing masing guna meningkatkan pembangunan di daerah masing-masing.

Perda dasarnya disebut sebagai undang-undang daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Oleh karena itu, perda berifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah.⁸⁹

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan Perda terdiri dari Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur sedangkan Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/ Wali Kota.

Materi muatan Perda diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan

⁸⁹ Lutfil Ansori, *op.Cit.* hlm. 72

dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹⁰

4. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui tahapan tahapan yang runtut agar dapat menghasilkan perundang-undangan yang baik. Tahapan tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah dijabarkan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tahapan tersebut terdiri atas perencanaan, penyusunan pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan yang penjelasannya adalah:

a. Perencanaan

Perencanaan merupakan proses dimana sebagai instrumen dalam menentukan skala prioritas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Instrumen perencanaan disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

⁹⁰ *Ibid.* hlm. 76

Perencanaan untuk undang-undang atau bisa disebut program legislasi nasional dilaksanakan untuk 5 (lima) tahunan pada awal masa keanggotaan DPR dan dilaksanakan penyusunan perencanaan undang-undang atau program legislasi nasional prioritas tiap 1 (satu) tahun dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁹¹ Untuk peraturan pemerintah, dan peraturan presiden perencanaan dilaksanakan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang hukum dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Untuk Peraturan Daerah ditetapkan dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

b. Penyusunan

Penyusunan dilaksanakan dengan mempersiapkan draf dan materi rancangan peraturan perundang-undangan. Untuk undang-undang dan Peraturan Daerah wajib disertai dengan Naskah Akademik sebagai hasil dari kajian mengenai materi muatan yang akan diatur. Pada Peraturan pemerintah dan Peraturan Presiden penyusunan disiapkan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sebagai pemrakarsa, pemrakarsa dapat membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian.

⁹¹ Maria Farida Indrati I, *op. Cit*, hlm. 21

c. Pembahasan

Pembahasan dilaksanakan dengan pembahasan terkait materi muatan dari isi rancangan peraturan perundang-undangan. Pada undang-undang dilaksanakan dengan presiden menugaskan menteri untuk melaksanakan pembahasan di DPR. Untuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dilaksanakan dengan pembahasan materi muatan oleh panitia antar kementerian dan/atau antarnonkementerian. Pada pembahasan peraturan daerah dilaksanakan dalam rapat komisi/panitia/badan dan rapat paripurna.

d. Pengesahan atau Penetapan

Pengesahan atau penetapan dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan pada peraturan perundang-undangan. Untuk undang-undang presiden menandatangani undang-undang dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak persetujuan bersama dalam rapat paripurna apabila tidak ditandatangani secara sah demi hukum berlaku dan undang-undang tersebut wajib diundangkan. Pada Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ditandatangani langsung oleh Presiden. Pada peraturan daerah berlaku ketentuan yang sama dengan undang-undang, kepala daerah wajib menandatangani rancangan peraturan daerah yang telah disetujui paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak persetujuan bersama, apabila tidak tertandatangani maka demi hukum peraturan daerah tersebut berlaku dan harus diundangkan.

e. Pengundangan

Peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan atau disahkan dilakukan pengundangan. Pengundangan undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden dilaksanakan oleh menteri sekretaris negara dengan menempatkannya kedalam Lembaran Negara. Untuk Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah dengan menempatkannya kedalam Lembaran Daerah.

C. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hal ini didasarkan pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang.”

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa :

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana *dimaksud* dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.”

Merujuk dari pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu kemudian terbagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur urusan pemerintahannya sendiri.⁹²

Menurut C.F. Strong, pemerintahan daerah merupakan organisasi dimana terapat hak untuk menjalankan kekuasaan berdaulat. Pemerintahan ini jika diartikan secara luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁹³

Pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan definisi dari Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri dari gubernur, bupati atau Wali Kota, dan perangkat daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah

⁹² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017 hlm 2.

⁹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, (selanjutnya disebut Ni'matul Huda II) hlm .28.

daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.⁹⁴

2. Asas Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah dalam pelaksanaan fungsi dan tugas memiliki beberapa asas. Asas ini berfungsi sebagai landasasn pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Terdapat empat asas utama pemerintah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah sebagai berikut:

a. Asas Sentralisasi

Asas sentraliasi merupakan asas yang menyatakan bahwa kewenangan sistem pemerintahan berada di pemerintah pusat.⁹⁵

b. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

Menurut Sarundajang, desentralisasi adalah suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pihak lain untuk dilaksanakan kewenangan tersebut.⁹⁶

⁹⁴ Ani Sri Rahayu, *op.Cit.* hlm.3

⁹⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117

⁹⁶ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 45

Desentralisasi dapat diartikan sebagai suatu sistem di mana pemerintah pusat memberikan wewenang atau melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁹⁷ Desentralisasi dibutuhkan untuk memperkuat pemerintah daerah untuk menyatukan antara negara dengan masyarakat lokal, selain itu desentralisasi juga dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pemenuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.⁹⁸

c. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.

Dekonsentrasi dapat mengurangi keluhan keluhan daerah dengan maksud mengendalikan pemerintah daerah sebagai hadirnya pemerintah pusat dalam gubernur. Terdapat dua pandangan mengenai hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, pandangan menganggap dekonsetrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Kedua, pandagnan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju arah desentralisasi.

⁹⁷ Yusnani Hasyimzoem et al., *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017,(selanjutnya Yusnani Hasyimzoem I) hlm. 22

⁹⁸ Hari Subarno,*Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm.42

d. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Menurut Koesoemahatmadja tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*) sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).⁹⁹

3. Otonomi Daerah

Otonomi dalam arti sempit berarti mandiri, sedangkan dalam arti luas otonomi sebagai berdaya. Sehingga dengan demikian, otonomi daerah dapat dimaknai sebagai kemandirian suatu daerah yang berkaitan dengan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.¹⁰⁰

Otonomi Daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, atau otonomi daerah dapat diartikan pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik.

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014, (selanjutnya Ni'matul Huda III) hlm. 39-40

¹⁰⁰ Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm. 76

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Otonomi berasal dari Bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang dapat disimpulkan bahwa membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*).¹⁰¹ Otonomi bukan sekedar pembagian penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintah. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*).¹⁰²

Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, dalam otonomi daerah, daerah memiliki *self own laws*. Koesemahatmadja mengatkaan berdasarkan perkembangan Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestur*).¹⁰³

¹⁰¹ Yusnani Hasyimzum, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, Bandar Lampung, Justice Publisher, 2014, (selanjutnya disebut Yusnani Haszyimzum II) hlm. 4.

¹⁰² Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 124.

¹⁰³ Yusnani Hasyimzoem I, *op.Cit. hlm. 14*

Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun asas pelaksanaan otonomi adalah seluas-luasnya. Makna seluas-luasnya bukan berarti tidak ada batasan yang ditentukan untuk daerah dalam mengurus segala urusan rumah tangganya sendiri. Menurut Nasroen otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batasan sehingga kesatuan dan kesatuan retak. Karena otonomi daerah dilakukan untuk mendukung kemajuan nasional bukan untuk meretakkan kesatuan negara dengan hadirnya *daerahisme* atau sebutan lainnya.¹⁰⁴

Pengertian seluas-luasnya dari penerapan otonomi daerah adalah seluas-luasnya namun terbatas (bebas-terbatas). Definisi ini berarti daerah diberikan sebagian wewenang dengan mempertimbangkan segala faktor yang ada dengan tetap memperhatikan dan patuh terhadap aturan yang ada. Karena pembagian urusan pemerintahan disini masih terdapat beberapa wewenang yang bersifat absolut yang dipegang oleh Pemerintah Pusat.¹⁰⁵

Secara konseptual terdapat beberapa alasan otonomi daerah yang memberikan manfaat bagi kesejahteraan daerah diantaranya:

¹⁰⁴ M. Nasroen, *Masalah-Masalah Sekitar Otonomi Daerah*, Wolters, Jakarta, 1951, hlm.28.

¹⁰⁵ Yusnani Hasyimzoem I, *Op. Cit* hlm. 16

- a. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah.
- b. Melalui otonomi daerah terdapat kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat.
- c. Kepentingan masyarakat lokal akan lebih di perhatikan.
- d. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, harus berdasarkan penerapan otonomi daerah yang bertanggung jawab. Bertanggungjawab disini berarti otonomi daerah harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita cita nasional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Kewenangan atau wewenang berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹⁰⁶ Keabsahan tindakan pemerintahan diukur

¹⁰⁶ Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, hlm. 35

berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan dapat dilihat dari konstitusi memberi legitimasi kepada suatu Badan Publik atau Lembaga Negara untuk menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

107

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah merupakan pembagian kewenangan oleh pemerintah pusat berdasarkan urusan pemerintahan. Pasal 9 Undang-Undang Pemerintah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintah absolut, konkuren, dan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang meliputi:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama

Dalam melaksanakan urusan pemerintah absolut pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada

¹⁰⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, (selanjutnya disebut SF Marbun II) hlm. 154.

instansi vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintah konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas:

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- e. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
- f. Sosial

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja.
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- c. Pangan.
- d. Pertanian.

- e. Lingkungan hidup.
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
- i. Perhubungan.
- j. Komunikasi dan informatika.
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah.
- l. Penanaman modal.
- m. Kepemudaan dan olahraga.
- n. Statistik.
- o. Persandian.
- p. Kebudayaan.
- q. Perpustakaan.
- r. Kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan.
- b. Pariwisata.
- c. Kehutanan.
- d. Energi dan sumber daya mineral.
- e. Perdagangan
- f. Perindustrian.
- g. Transmigrasi

Urusan pemerintahan umum adalah urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh Kepala Daerah pada wilayah kerja masing-masing. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum kepala daerah dibantu oleh instansi vertikal. Berdasarkan pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional.
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.

- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

D. Peraturan Wali Kota

1. Pengertian Peraturan Wali Kota.

Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota. Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan peraturan daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan serta pembentukan Peraturan wali kota.

Peraturan Wali Kota dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diakui keberadaannya sepanjang dalam pembentukan peraturan wali kota didasarkan pada perintah undang-undang yang berada di atasnya atau berdasarkan kewenangan.

2. Kewenangan Daerah Membentuk Peraturan Wali Kota.

Dalam membentuk peraturan Wali Kota harus didasarkan pada kewenangan dalam pembentukannya. Konstitusi telah memberi ruang pada daerah untuk dapat membentuk peraturan Wali Kota. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan

daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Secara lebih rinci diatur kewenangan pembentukan peraturan Wali Kota tercantum dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 8 Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 menyatakan bahwa selain daripada hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam undang-undang negara juga mengakui keberadaan peraturan yang dibentuk oleh lembaga atau daerah salah satunya peraturan yang dibentuk oleh Kepala Daerah. Keberadaan peraturan Wali Kota diakui sepanjang peraturan tersebut dibentuk oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tetnang Pemerintahan Daerah telah spesifik menjelaskan terkait alasan pembentukan peraturan wali kota. Pasal 246 menyatakan bahwa peraturan wali kota dibentuk atas dasar untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan.

3. Proses Pembentukan Peraturan Wali Kota.

Proses pembentukan peraturan wali kota pada dengan prosesn pembentukan Peraturan perudang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Pedoman pembentukan peraturan wali kota telah diatur dalam 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. Tahapan pembentuk peraturan wali kota terdiri atas:

a. Perencanaan

Perencanaan penyusunan peraturan wali kota diatur dalam pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pada perencanaan peraturan wali kota dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah berdasarkan usulan dari pemrakarsa di lingkungan pemerintah daerah. Perencanaan disusun untuk jangka waktu 1(satu) tahun. Koordinasi perencanaan penyusunan peraturan wali kota dilakukan oleh bagian hukum pemerintah daerah. Dalam melaksanakan penyusunan perencanaan bagian hukum bersama instansi/perangkat daerah pemrakarsa dapat menentukan rencana penyusunan peraturan wali kota berdasarkan kewenangan atau perintah

peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Perencanaan penyusunan peraturan wali kota ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota.¹⁰⁸

b. Penyusunan

Penyusunan rancangan peraturan wali kota berdasarkan Pasal 42 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dilaksanakan oleh instansi/perangkat daerah pemrakarsa. Rancangan draf peraturan yang telah disusun disampaikan kepada bagian hukum untuk selanjutnya dapat dilakukan pembahasan.

c. Pembahasan

Pembahasan rancangan peraturan wali kota dilaksanakan oleh wali kota bersama dengan instansi/perangkat daerah pemrakarsa. Wali kota membentuk tim dalam melaksanakan pembahasan peraturan wali kota. Ketua tim melaporkan perkembangan rancangan peraturan wali kota kepada sekretaris daerah. Setelah dilaksanakan pembahasan tim memberikan paraf koordinasi pada setiap halaman rancangan peraturan wali kota yang telah dibahas. Rancangan draf yang telah mendapat paraf koordinasi disampaikan kepada wali kota melalui sekretaris daerah. Sekretaris daerah memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan peraturan wali kota. Sekretaris daerah menyampaikan rancangan peraturan wali kota kepada wali kota untuk ditetapkan.

¹⁰⁸ Dhahana Putra et. al, *Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, 2025, hlm. 44

Berdasarkan Pasal 88 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebelum diajukan penetapan kepada wali kota dilaksanakan pembinaan terhadap rancangan peraturan wali kota. Pembinaan ini berbentuk fasilitasi terhadap rancangan peraturan wali kota oleh Pemerintah Provinsi.

d. Pengesahan atau Penetapan

Rancangan peraturan wali kota yang telah dilakukan pembahsan disampaikan kepada wali kota untuk dilakukan penetapan. Penetapan dilakukan dengan penandatanganan rancangan peraturan wali kota oleh wali kota. Dalam hal wali kota berhalangan sementara atau berhalangan tetap, penandatanganan dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian, pejabat sementara atau pejabat kepala daerah. Penandatanganan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian, pejabat sementara atau pejabat kepala daerah harus mendapat persetujuan tertulis dari menteri.

e. Pengundangan

Peraturan wali kota yang telah ditanda tangani diundangkan pada Berita Daerah. Peraturan wali kota mulai berlaku pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain oleh peraturan wali kota tersebut. Sekretaris Daerah melaksanakan pengundangan terhadap peraturan wali kota. Dalam hal sekretaris daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap, pengundangan peraturan wali kota dilaksanakan oleh pelaksana tugas, pejabat sementara atau pelaksana harian sekretaris daerah.

E. Pembentukan Peraturan perundang-Undangan Dalam Perspektif Islam

Dalam hukum islam, telah mengatur segala aspek kehidupan, termasuk dalam sistem ketatanegaraan. Dalam hukum islam dalam kaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan lebih dikenal fiqh siyasah atau siyasah syari'ah. Fiqh siyasah merupakan hukum hukum yang mengatur kepentingan negara, mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan jiwa (semangat) syariat dan dasar-dasarnya yang universal demi terciptanya tujuan-tujuan kemasyarakatan, walaupun pengaturan tersebut tidak ditegaskan baik oleh Al Quran maupun Al Sunnah.¹⁰⁹ Definisi hukum menurut hukum islam yaitu adanya seperangkat pedoman kehidupan dari Allah, yang berisi aturan mengenai hubungan manusia antar manusia, manusia dengan benda dalam masyarakat, manusia dengan alam, dan lain sebagainya.¹¹⁰

Dalam ketatanegaraan dalam hukum islam disajikan sebuah aspek mengenai siyasah dusturiyah. Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh yang membahas masalah perundang-undangan negara.¹¹¹ Dalam kaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat

¹⁰⁹ Abdurahman Taj, *Al-Siyasah al Syariah wa al Fiqh Islami*, Mathbaah Dar Al Ta'lif, Mesir, 1993, hlm. 10

¹¹⁰ Arliman Laurensius, Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Ahli dan Konsep Pemberlakukannya di Indonesia, *Jurnal Selat*, Vol 5, Cet 1, 2018, hlm 185.

¹¹¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konsteksualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001, hlm 153.

berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT.¹¹² Unsur unsur legislasi dalam islam meliputi:¹¹³

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

Dapat disimpulkan dalam *al-sulthah al tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan didalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan ajaran islam.

Al-sulthah al-Tashri'iyah adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintah islam, karena ketentuan dan ketetapan dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Orang-orang yang duduk dalam lembaga legislatif ini terdiri dari para mutjahid dan ahli fatwan (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.¹¹⁴ Undang-undang yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan al quran dan hadis nabi. Karena itu, terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam nash Al-Quran dan Hadis, undang-

¹¹² *Ibid* hlm 161

¹¹³ Kafin Muhammad, Perubahan Mekanisme Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah, *Jurnal of Indonesian Law*, Vol 4 No 1, 2023, hlm.5

¹¹⁴ Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah, Terjemah D.R Sayyid Muzzanni*, Mizan Ilmu, Kediri, 2000, hlm.4

undang yang dikeluarkan oleh *Al-Sulthah al Tashriyah* adalah undang-undang *illahiyah* yang disyariatkan-Nya dalam Al Quran dan dijelaskan oleh Nabi S.A.W dalam hadis. Kedua, kekuasaan legislatif melakukan penalaran kreatif dalam menetapkan hukum (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash*. Disinilah perlunya *sulthah al-Tasriyah* tersebut diisi oleh *mutjahid* dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas*. Mereka berusaha mencari sebab hukum yang ada dalam permasalahan dengan mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (menggambil mashlahat dan menolak kemudorotan).¹¹⁵

Dalam mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang undang yang tidak diatur secara jelas oleh Al-Quran dan Hadis dilaksanakan oleh Khalifah.¹¹⁶ Khalifah berhak menetapkan aturan yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Quran dan Haidis. Selain kekuasaan Khalifah bersama *Al-Suthah al-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum yang dilaksanakan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdhi*. Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rasul-Nya sebagaimana sabda Nabi SAW:

Bagaimana kamu bisa memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu?, Muadz r.a menjawab, "Aku memutuskannya dengan Kitabullah". Rasulullah SAW bertanya, jika kamu tidak menemukan

¹¹⁵ Erdward Rinaldo, *Analisis Fiqh Siyasa Dusturiyah* dalam Pembentukan Peraturan Tentang *Trading in Influence* dalam Hukum Positif di Indonesia, *journal of Constitutinal Law*, Vol 1, No 1, 2021, hlm 67.

¹¹⁶ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010, hlm 77.

di dalam Kitabullah? Muadz r.a menjawab “Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasulnya.” Rasulullah SAW bertanya lagi, jika kamu tidak menemukan di dalam Sunnah Rosulnya? Muadz r.a menjawab “Aku akan berijtihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya”. Rasulullah SAW lalu menepuk-nepuk dada Muadz bin Jabal r.a seraya berkata, “Segala puji bagi Allah Yang telah menunjukan utusan Rasulnya kepada apa yang diridhoi oleh Allah dan Rasulnya.”¹¹⁷

Terkait hadis di atas perlu diketahui bahwa kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah SWT. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang *khalifah* atau pemimpin untuk bermusyawarah bersama *ahlul halli wal’aqdi*. Dalam menghasilkan suatu aturan dengan bermusyawarah untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

Praktik musyawarah dalam islam dilakukan dengan adanya diskusi, tukar menukar gagasan maupun ide, serta saran dalam menjawab dan mengatasi permasalahan umat. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam musyawarah islam diantaranya:¹¹⁸

1. Musyawarah bertujuan melibatkan atau mengajak semua pihak untuk berperan dalam kehidupan bernegara.
2. Harus dilandasi dengan persaudaraan dan keimanan karena Allah.

¹¹⁷ Wahbah al Zuhaili, *Al-Fiqhu al-Islami, Wa Adillatuhu, Terjemah D.R Syafi’I Zahirin*, Pustaka Kajian, Jakarta,2011, hlm.275

¹¹⁸ Dahlan Abd Rahman, *Ushul Fiqh*, Amzah, Jakarta,2014,hlm.21

3. Dalam musyawarah yang diperhatikan yaitu gagasan yang ada bukan pihak yang mengajukan gagasan.
4. Tujuan musyawarah untuk kemaslahatan umat.
5. Tidak ada oposisi (berseberangan dengan pemerintah) maupun koalisi (mendukung pemerintah) pada proses musyawarah.
6. Hasil musyawarah dari keputusan terbanyak atau dapat disebut dengan *ijma'*.

Prinsip musyawarah adalah sebagai tolak ukur dari dilaksanakannya saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap bahwa dirinya selalu benar dengan selalu berlandaskan Al Quran dan Hadis. Musyawarah juga dapat dikatakan sebagai aktifitas berkumpul membicarakan sebuah permasalahan. Kemudian masing-masing dari mereka yang berkumpul dimintai pendapat serta pandangannya untuk kemudian diambil keputusan yang terbaik dari persoalan yang mereka bicarakan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Prosedur Pembentukan Peraturan Wali Kota di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota

Dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan wali kota telah memiliki tata cara dan panduan yang telah ditetapkan. Dasar hukum pembentukan peraturan perundang undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Secara lebih lanjut terkait dengan pembentukan peraturan wali kota telah lebih rinci diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan juga pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyatakan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan

perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Berdasarkan pernyataan tersebut seluruh aspek harus dilewati dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk juga dengan aspek perencanaan. Dalam pembentukan peraturan wali kota aspek perencanaan juga tidak boleh terlewatkan dalam pelaksanaannya. Ketentuan terkait perencanaan peraturan wali kota telah diatur dalam Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 19

- (1) Perencanaan penyusunan perkara dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi atau instansi masing-masing.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi atau instansi masing-masing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Selain itu ketentuan terkait perencanaan peraturan wali kota juga diatur dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 16

- (1) Perencanaan penyusunan peraturan wali kota dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, atau instansi masing-masing.

- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, atau instansi masing-masing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang disusun dan ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota Semarang. Dalam pelaksanaannya terkadang aspek perencanaan sering kali tidak dilaksanakan atau terabaikan karena didasarkan oleh beberapa pertimbangan diantaranya karena ada perintah dari Wali Kota Semarang demi mendukung pelaksanaan visi dan misi dalam menjalankan roda pemerintahan. Kemudian terdapat juga karena ada keinginan untuk mengisi kekosongan hukum akibat pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya juga karena memenuhi kebutuhan masyarakat akan adanya regulasi berdasarkan aspirasi masyarakat.¹¹⁹ Pemerintah Kota Semarang telah memiliki keputusan Wali Kota Semarang terkait dengan Perencanaan Peraturan wali kota sejak tahun 2022 sampai dengan tahun 2025. Sedangkan pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2021 Pemerintah Kota Semarang dalam membentuk peraturan wali kota dapat dikatakan telah mengesampingkan aspek perencanaan. Berdasarkan Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang telah diketahui

¹¹⁹ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

bahwa apa yang berada dalam perencanaan peraturan wali kota belum tentu terealisasi menjadi Peraturan Wali Kota. Pada tahun 2025 Pemerintah Kota Semarang telah memiliki Keputusan Wali Kota Semarang Nomor 100.2/1216 Tahun 2024 tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota pada Tahun 2025. Perencanaan terhadap proses penyusunan peraturan wali kota seharusnya didasarkan pada Keputusan Wali Kota Semarang tersebut. Isi dari diktum Keputusan Wali Kota Semarang tersebut adalah sebagai berikut:

- KESATU : Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Tahun 2025, dengan daftar sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.
- KEDUA : Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sebagaimana dimaksud Diktum KESATU, dapat dilakukan perubahan berupa:
- a. penambahan usulan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang; dan/atau
 - b. penghapusan usulan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang.
- KETIGA : Penambahan usulan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sebagaimana dimaksud Diktum KEDUA huruf a, diajukan oleh unit pengusul melalui permohonan izin/persetujuan dari Pejabat Eselon II unit pengusul kepada Wali Kota Semarang.
- KEEMPAT : Penghapusan usulan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sebagaimana dimaksud Diktum KEDUA huruf b, dapat dilakukan oleh:
- a. unit pengusul, dengan mengajukan permohonan penghapusan dari Pejabat Eselon II unit pengusul kepada Wali Kota Kota Semarang; atau
 - b. Wali Kota Semarang, dalam rangka pembinaan perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dalam hal penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang tersebut tidak mengalami perkembangan sesuai dengan target waktu penyelesaian.

KELIMA : Dalam keadaan tertentu, Unit Pengusul dapat mengusulkan rancangan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dengan alasan:

- a. Peraturan atas tindak lanjut terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang;
- b. Tindak lanjut pelaksanaan putusan dari lembaga peradilan;
- c. Tindak lanjut temuan/rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan yang harus segera diselesaikan sesuai tenggat waktu rekomendasi;
- d. Amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terbit setelah ditetapkannya Keputusan ini;
- e. Tindak lanjut arahan Wali Kota Semarang; atau
- f. Tindak lanjut penanganan kejadian luar biasa atau bencana yang harus segera diselesaikan.

KEENAM: Unit Pengusul penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang telah ditetapkan dalam Keputusan ini, wajib menyampaikan waktu penyusunan Peraturan Wali Kota kepada Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang paling lambat akhir semester I tahun 2025.

KETUJUH : Dalam hal sampai dengan batas waktu yang telah ditetapkan unit pengusul belum menyampaikan waktu pengajuan usulan Peraturan Wali Kota Semarang, maka akan dilakukan evaluasi terhadap usulan Peraturan Wali Kota Semarang tersebut.

KEDELAPAN: Segala biaya yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025.

KESEMBILAN : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Perlu diketahui keputusan Wali Kota tersebut berlaku sejak tanggal 30 Desember 2024 yang berarti sejak tanggal tersebut penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang pada tahun 2025 telah didasarkan pada keputusan wali kota tersebut. Daftar usulan rancangan Peraturan Wali Kota Semarang dalam Keputusan Wali Kota Semarang Nomor 100.2/1216 Tahun 2024 tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota pada Tahun 2025 tersaji sebagai berikut:

NO	NAMA UNIT PENGUSUL	JUDUL RANCANGAN PERATURAN WALI KOTA SEMARANG
1.	Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perhitungan Nilai Perolehan Air Tanah. 2. Pelayanan, Pembayaran, Pelaporan dan Pengawasan Pajak secara Elektronik. 3. Peninjauan Tarif Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. 4. Nilai Jual Kena Pajak dan Stimulus Pajak Bumi dan Bangunan. 5. Perubahan Peraturan Wali Kota Nomor 28 Tahun 2024 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Pajak Daerah. 6. Tambahan Penghasilan Pegawai Bagi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Pertimbangan Objektif Lainnya Berupa Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
2.	Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Semarang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024. 2. Perubahan Ketiga atas Perwal Nomor 20 Tahun 2023 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah 3. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 46 Tahun 2024 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah. 4. Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2026. 5. Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025. 6. Analisis Standar Belanja Tahun Anggaran 2026. 7. Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2026.

		8. Perubahan Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025.
		9. Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 87 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
3.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang.	1. Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Semarang Tahun 2025-2029.
		2. Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran Kota Semarang.
		3. Masterplan Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum Kota Semarang.
		4. Layanan Lumpur Tinja Terjadwal Kota Semarang.
		5. Kebijakan dan Strategi Air Minum Kota Semarang.
		6. Rencana Aksi Daerah Air Minum dan Kesehatan Lingkungan Kota Semarang.
		7. Rencana Aksi Daerah Pangan dan Gizi Kota Semarang 2025-2029.
		8. Pedoman Pelaksanaan Rembug Warga dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan dan Kecamatan dalam Rangka Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2026.
		9. Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota 2026.
		10. Perubahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2025.
		11. Rencana Strategis Perangkat Daerah Tahun 2025-2029.
		12. Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Kawasan Kota Semarang Lama.
4.	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kota Semarang.	1. Pengembangan Kompetensi Melalui Jalur Pendidikan.
		2. Pelaksanaan Ujian Dinas dan UKPPI.
		3. Tambahan Penghasilan Bagi ASN di Lingkungan Pemerintah Daerah.
		4. Disiplin Aparatur Sipil Negara.

5.	Badan Riset dan Inovasi Daerah.	1. Rencana Induk Peta Jalan Pemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Kota Semarang.
		2. Kedaulatan Pangan.
6.	Inspektorat.	1. Pedoman Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
		2. Tata Kelola Pengawasan Intern di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
		3. Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terintegrasi di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
7.	Dinas Penataan Ruang Kota Semarang.	1. Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Reklame.
		2. Insentif dan Disinsentif Penataan Ruang.
		3. Informasi Perencanaan Peantaaan Ruang Berbasis Aplikasi.
8.	Dinas Kesehatan Kota Semarang.	1. Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan
		2. Indeks Potensi Dampak masalah Kesehatan Melalui Cakrawala Buana Kota Semarang.
		3. Rencana Aksi Daerah Percepatan Penanggulangan Tuberkulosis.
		4. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 87 Tahun 2023 tentang Remunerasi UPTD Laboratorium Kesehatan.
		5. Kebijakan Akuntansi UPTD Laboratorium Kesehatan Kota Semarang.
		6. Tata Kelola BLUD UPTD Puskesmas.
		7. Tarif Pelayanan di BLUD Puskesmas.
		8. Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan dan Akuntansi BLUD Puskesmas.
		9. Pedoman Pengelolaan Pegawai Non ASN di BLUD UPTD Pada dinas Kesehatan.
		10. Pedoman pengelolaan Pengadaan Barang di BLUD UPTD pada Dinas Kesehatan.
		11. Pedoman Kerjasama di BLUD UPTD pada Dinas Kesehatan.
		12. Peraturan Internal Rumah Sakit (<i>Hospital By Laws</i>) Rumah Sakit Umum Daerah Mijen.

		13. Standar Minimal Pelayanan UPTD RS Mijen.
9.	Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan, Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Rumah Susun Sewa Pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang. 2. Peghunian dan Persewaan Atas Rumah Sewa Milik Pemerintah Kota Semarang. 3. Fasilitasi Penyediaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. 4. Peraturan Wali Kota tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Rumah Susun. 5. Pertelaan.
10.	Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.	Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran serta Penyelamatan
11.	Dinas Pendidikan Kota Semarang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Layanan Pendidikan Inklusi. 2. Muatan Lokal Sertifikasi Pelajar SD dan SMP. 3. Penerimaan Peserta Didik Baru Tahun Ajaran 2025-2026. 4. Pencegahan dan Penanganan Kekerasan di Satuan Pendidikan. 5. Pembelajaran Muatan Lokal. 6. Implementasi Transisi PAUD SD dalam Kesiapan Awal Bersekolah. 7. Pedoman Pengelolaan Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Bidang Pendidikan.
12.	Dinas Perhubungan Kota Semarang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Petunjuk Pelaksanaan Teknis Perda Penyelenggaraan Perhubungan. 2. Trayek Angkutan Umum 3. Perubahan Peraturan Wali Kota Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perhubungan.

		4. Tata Cara Pemungutan dan Setoran Secara Bruto Retribusi Parkir.
		5. Tinjauan Tarif Jasa Layanan Trans Semarang.
13.	Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian Kota Semarang.	1. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik Dan Persandian Kota Semarang.
		2. Pedoman Penyelenggaraan Statistik Sektoral.
		3. Penyelenggaraan Informasi Geospasial Daerah Kota Semarang
		4. Sistem Manajemen Keamanan Informasi Pemerintahan Berbasis Elektronik Di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
		5. Penyelenggaraan Pusat Data Di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
		6. Tata Kelola Infrastruktur Telekomunikasi Di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
14.	Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang.	Perlindungan Sosial Pekerja Rentan.
15.	Dinas Pertanian Kota Semarang.	1. Jaringan Irigasi Tersier di Dinas Pertanian Kota Semarang.
		2. Pelayanan Kesehatan Hewan di Kota Semarang.
16.	Dinas Sosial Kota Semarang.	Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 41 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 26 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Kepada Buruh Pabrik Rokok.
17.	Dinas Ketahanan Pangan Kota Semarang.	Perubahan atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 60 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Cadangan Pangan di Kota Semarang.
18.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang.	1. Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha.
		2. Penyelenggaraan Non Perizinan.
19.	Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang.	Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Sistem Kerja Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang.

20.	Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Semarang	Penyelenggaraan Perpustakaan di Kota Semarang.
21.	Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang.	Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
22.	Rumah Sakit Daerah K.R.M.T Wongsonegoro.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pengelolaan Pegawai Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Kota Semarang. 2. Investasi Badan Layanan Umum Daerah. 3. Penatausahaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. 4. Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. 5. Kebijakan Akuntansi Badan Layanan Umum Daerah. 6. Sistem Akuntansi Badan Layanan Umum Daerah. 7. Penyusunan, Pengajuan, Penetapan dan Perubahan RBA. 8. Tata Kelola Rumah Sakit Badan Layanan Umum Daerah. 9. Rencana Strategis Rumah Sakit Daerah K.R.M.T Wongsonegoro Kota Semarang. 10. Pengadaan Barang/Jasa Badan Layanan Umum Daerah. 11. Pedoman Kerja Sama pada Badan Layanan Umum Daerah. 12. Pedoman Dewan Pengawas Rumah Sakit Daerah K.R.M.T Wongsonegoro Kota Semarang.
23.	Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda Kota Semarang.	Pedoman Teknis Pemberian Honorarium Kepada Tenaga Pendidik Roudhatul Athfal, Tenaga Pendidik Non Formal, Tenaga Pendidik Keagamaan Non Formal, Petugas perawat Jenazah dan Petugas Kemakmuran Tempat Ibadah.

24.	Bagian Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah Kota Semarang.	1. Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali kota Nomor 13 Tahun 2024 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan Untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025
		2. Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan Untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2026
		3. Perubahan Ketiga Atas Peraturan Wali kota Nomor 13 Tahun 2024 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan Untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025
		4. Perubahan Atas Peraturan Wali Kota tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan Untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2026
25.	Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kota Semarang.	1. Tarif Air Minum Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Moedal Kota Semarang.
		2. Peraturan Tenaga Kerja PT BPR Bank Kota Semarang (Perseroda).
		3. Peraturan Pelaksanaan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.
26.	Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Semarang.	1. Standar Pelayanan Administrasi Kecamatan dan Kelurahan di Kota Semarang.
		2. Pedoman Administrasi Kecamatan dan Kelurahan.
		3. Pedoman Penyelenggaraan Nama Rupabumi.
		4. Penetapan dan Penegasan Peta Batas Kelurahan di Kota Semarang.
27.	Bagian Kerjasama dan Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kota Semarang.	Pelimpahan Sebagian Kewenangan Wali Kota kepada Camat.
28.	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.	1. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat DPRD Kota Semarang.

	2. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Semarang.
	3. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Barang Milik Daerah Kota Semarang.
	4. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Kesehatan Kota Semarang.
	5. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Ketahanan Pangan Kota Semarang.
	6. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Semarang.
	7. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang.
	8. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang.
	9. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Semarang.
	10. <i>Roadmap</i> Reformasi Birokrasi Tahun 2025-2029.
	11. Kelas Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
	12. Peta Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
	13. Nomenklatur Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
	14. Pakaian Dinas ASN di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.

Tabel 3.1. Daftar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Tahun

2025

Dapat dicermati jumlah perencanaan Peraturan Wali Kota Semarang berjumlah 122 perencanaan peraturan wali kota semarang. Saat ini Peraturan

Wali Kota Semarang per bulan September 2025 telah diundangkan sejumlah 49 Peraturan Wali Kota Semarang tetapi tidak semua berdasarkan perencanaan peraturan Wali Kota yang tercantum dalam keputusan. Daftar Peraturan Wali Kota Tahun 2025 sampai dengan bulan September tersaji dalam tabel sebagaimana berikut ini:

No	Judul Peraturan Wali Kota Semarang	Kesesuaian dengan Perencanaan
1	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan	Tidak Sesuai Perencanaan
2	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perencanaan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kota Semarang Tahun 2025	Sesuai Perencanaan
3	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Kawasan Kota Lama	Sesuai Perencanaan
4	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2025 tentang Tarif Air Minum pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Moedal Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
5	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2025 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Sistem Kerja Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
6	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2024 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah, dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
7	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2025 tentang Pemanfaatan Sampah Plastik menjadi Bahan Bakar Alternatif	Tidak Sesuai Perencanaan

8	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan	Sesuai Perencanaan
9	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan	Tidak Sesuai Perencanaan
10	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2025 tentang Pembentukan Tim Percepatan dan Pengendalian Pembangunan Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
11	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2025 tentang Pedoman Pelaksanaan Rembug Warga dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan dan Kecamatan dalam Rangka Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2026	Sesuai Perencanaan
12	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 21 Tahun 2024 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
13	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
14	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Penetapan Nilai Jual Kena Pajak dan Pemberian Stimulus berupa Pengurangan Ketetapan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Tahun 2025	Sesuai Perencanaan
15	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2025 tentang Teknis Pemberian Tunjangan Hari Raya dan Gaji Ketiga Belas yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2025	Tidak Sesuai Perencanaan
16	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Nomenklatur Kelas Jabatan Pelaksana bagi Pegawai Negeri	Sesuai Perencanaan

	Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	
17	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 21 Tahun 2024 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
18	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Tidak Sesuai Perencanaan
19	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 19 Tahun 2025 tentang Pembebasan Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung bagi Masyarakat berpenghasilan rendah	Tidak Sesuai Perencanaan
20	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
21	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 21 Tahun 2025 tentang Sistem Penerimaan Murid Baru	Sesuai Perencanaan
22	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 22 Tahun 2025 tentang Standar Pelayanan Minimal Rumah Sakit Umum Daerah Mijen Kelas D Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
23	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2025 tentang Peninjauan Tarif Retribusi Daerah pada Pusat Kesehatan Masyarakat	Sesuai Perencanaan
24	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 24 Tahun 2025 tentang Standar Pelayanan Kecamatan dan Kelurahan	Sesuai Perencanaan
25	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 25 Tahun 2025 tentang Pedoman Administrasi Kecamatan dan Administrasi Kelurahan	Sesuai Perencanaan
26	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 26 Tahun 2025 tentang Perlindungan Sosial Pekerja Rentan	Sesuai Perencanaan
27	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 27 Tahun 2025 tentang Pola Tata Kelola Badan	Sesuai Perencanaan

	Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Mijen	
28	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 75 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Belanja Tidak Terduga	Tidak Sesuai Perencanaan
29	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 29 Tahun 2025 tentang Pencabutan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 69 Tahun 2018 tentang Penugasan Pengelolaan Fasilitas Pengolahan Sampah menjadi Gas Metana yang Diproses Menjadi Energi Listrik di Tempat Pemrosesan Akhir Jatibaran Kepada PT. Bhumi Pandanaran Sejahtera (Perseroda)	Tidak Sesuai Perencanaan
30	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 30 Tahun 2025 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah, dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2026	Sesuai Perencanaan
31	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 31 Tahun 2025 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2026	Sesuai Perencanaan
32	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 32 Tahun 2025 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Operasional Rukun Warga dan Rukun Tetangga	Tidak Sesuai Perencanaan
33	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 33 Tahun 2025 tentang Analisis Standar Belanja di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
34	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 34 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Nomor 35 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Semarang Tahun 2025	Sesuai Perencanaan
35	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 35 Tahun 2025 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan
36	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 36 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor	Sesuai Perencanaan

	21 Tahun 2024 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	
37	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 37 Tahun 2025 tentang Pencabutan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 85 Tahun 2019 tentang Penetapan Hasil Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
38	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2025 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
39	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 39 Tahun 2025 tentang Perubahan Rencana Kerja Perangkat Daerah	Sesuai Perencanaan
40	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 40 Tahun 2025 tentang Kelas Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
41	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 41 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Penerangan Jalan Umum Wilayah I dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Penerangan Jalan Umum Wilayah II	Tidak Sesuai Perencanaan
42	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 42 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Wali Kota Nomor 20 Tahun 2023 tentang Kebijakan Akutansi Pemerintah Daerah	Sesuai Perencanaan
43	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 43 Tahun 2025 tentang Inovasi Daerah	Tidak Sesuai Perencanaan
44	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 44 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Pemakaman pada Dinas Perumahan dan Pemukiman	Tidak Sesuai Perencanaan
45	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 45 Tahun 2025 tentang Pedoman Pengelolaan Pegawai Badan Layanan Umum Daerah selain Aparatur Sipil Negara pada Rumah Sakit Daerah K.R.M.T Wongsonegoro Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
46	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 46 Tahun 2025 tentang Rencana Strategis Perangkat Daerah Tahun 2025 - 2029	Sesuai Perencanaan

47	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 47 Tahun 2025 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Operasional Kelompok Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga Rukun Tetangga dan Kelompok Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga Rukun Warga	Tidak Sesuai Perencanaan
48	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 48 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan	Sesuai Perencanaan
49	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 49 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2025 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan

Tabel 3.2. Peraturan Wali Kota Tahun 2025 sampai dengan Bulan September 2025

Perlu diketahui bahwa pada tahun 2025 sampai dengan bulan September 2025 terdapat 49 Peraturan Wali Kota Semarang yang telah diundangkan. Pada penyajian data diatas bahwa masih terdapat Peraturan Wali Kota yang diundangkan tidak berdasarkan perencanaan Peraturan Wali Kota yang telah ada. Dari 49 (empat puluh sembilan) Peraturan Wali Kota Semarang sebanyak 15 (lima belas) Peraturan Wali Kota Semarang tidak sesuai dengan perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Tahun 2025, dan sejumlah 34 (tiga puluh empat) Peraturan Wali Kota Semarang telah sesuai dengan perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang.

Sebagai perbandingan pada tahun 2024 telah memiliki Keputusan Wali Kota Semarang Nomor 180/1162 tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Tahun 2024. Pada tahun 2024 Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sejumlah 123 usulan rancangan peraturan wali

kota semarang. Daftar usulan perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang Pada Tahun 2024 tersaji sebagai berikut:

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
1.	Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang	1. Perhitungan Nilai Sewa Reklame
		2. Perhitungan Nilai Perolehan Air Tanah
		3. Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah
		4. Perhitungan Besaran Nilai Jual Objek Pajak (NJOP)
		5. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Rumah Sakit Daerah K.R.M.T Wongsonegoro
		6. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Kesehatan Kota semarang
		7. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Perdagangan Kota semarang
		8. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Perhubungan Kota semarang
		9. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Lingkungan Hidup Kota semarang
		10. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Pekerjaan Umum Kota semarang
		11. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Pemadam Kebakaran Kota semarang
		12. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Kepemudaan dan Olahraga Kota semarang
		13. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Pendidikan Kota semarang
		14. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota semarang

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		15. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Pertanian Kota Semarang
		16. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Perikanan Kota Semarang
		17. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang
		18. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Penataan Ruang Kota Semarang
		19. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang
		20. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Dinas Perindustrian Kota Semarang
		21. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kota Semarang
		22. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Bagian Rumah Tangga Sekretariat Daerah Kota Semarang
		23. Petunjuk Pelaksanaan Retribusi di Kecamatan Kota Semarang
2.	Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Semarang	1. Struktur Dan Formula Tarif Sewa Lahan Di Kota Semarang
		2. Pelaksanaan Transaksi Non Tunai (Perubahan)
		3. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2023 Tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024
		4. Standar Harga Satuan Di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025
		5. Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		<p>6. Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025</p> <p>7. Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024</p> <p>8. Analisis Standar Belanja Tahun Anggaran 2025</p> <p>9. Kebijakan Akuntansi</p> <p>10. Sistem Akuntansi</p> <p>11. Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023</p> <p>12. Penyertaan Modal</p>
3.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang	<p>1. Rencana Aksi Daerah Pangan dan Gizi 2024-2029</p> <p>2. Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran (RISPK)</p> <p>3. Masterplan Air Limbah Domestik</p> <p>4. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2025</p> <p>5. Rencana Kerja (Renja) Perangkat Daerah Tahun 2025</p> <p>6. Perubahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2024</p> <p>7. Perubahan Rencana Kerja (Renja) Perangkat Daerah Tahun 2024</p> <p>8. Pedoman Rembug Warga dan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) Kelurahan dan Kecamatan dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2026</p>

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		9. Masterplan Transportasi
		10. Kepemudaan
		11. Percepatan Penurunan Stunting
		12. Strategi Peningkatan Laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Semarang
4.	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	1. Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan
		2. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 46 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penerbitan Izin Mendirikan Rumah Ibadat di Kota Semarang
5.	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kota Semarang	1. Pengelolaan Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang.
		2. Manajemen Talenta di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
		3. Rumpun Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
		4. Penetapan Jabatan Kritis di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
6.	Inspektorat	Perencanaan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Semarang Tahun 2024
7.	Dinas Penataan Ruang Kota Semarang	1. Petunjuk Teknis Pelaksanaan Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
		2. Penatausahaan Penguasaan Bidang Tanah untuk Pendaftaran Tanah
		3. Reklame
		4. Review Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2012 tentang Pengawasan dan Penertiban Penyelenggaraan Bangunan Gedung di Kota Semarang

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		5. Tata Ruang Pro Investasi 6. Standar Data Geospasial Pemerintah Kota Semarang 7. Ketentuan Teknis Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang Kota Semarang. 8. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) BWK I (Kecamatan Semarang Tengah, Kecamatan Semarang Timur, dan Kecamatan Semarang Selatan) 9. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) BWK III (Kecamatan Semarang Barat dan Kecamatan Semarang Utara) 10. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) BWK IV (Kecamatan Genuk) 11. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) BWK V (Kecamatan Gayamsari dan Kecamatan Pedurungan)
8.	Dinas Kesehatan Kota Semarang	1. Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan 2. Perubahan Tarif Pelayanan Badan Layanan Umum Unit Pelaksana Teknis Daerah Pusat Kesehatan Masyarakat Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2022 3. Kerja Sama di Badan Layanan Umum Unit Pelaksana Teknis Daerah Puskesmas 4. Pembentukan Rumah Sakit Umum Daerah Mijen Kota Semarang 5. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Sistem Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Mijen Kota Semarang 6. Tarif Pelayanan pada Rumah Sakit Umum Daerah Mijen Kota Semarang 7. Penanggulangan Kesehatan Melalui Upaya Promotif Preventif dengan Kerentanan dan Potensial Dampak Wilayah di Kota Semarang

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
9.	Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang	1. Rencana Aksi Daerah Pengurangan dan Penghapusan Merkuri
		2. Penetapan Kelas Air pada Sungai di Wilayah Kota Semarang
10.	Dinas Perdagangan Kota Semarang	Digitalisasi Data Pedagang di Kota Semarang
11.	Dinas Ketahanan Pangan Kota Semarang	Pembentukan Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Daerah Kota Semarang
12.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang	Penyelenggaraan Kota Layak Anak
13.	Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Semarang	1. Pengelolaan Arsip Statis
		2. Pedoman Penerapan Sistem Informasi Kearsipan Dinamis Terintegrasi di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
		3. Instrumen Pengelolaan Arsip Dinamis (Klasifikasi Arsip, Jadwal Retensi Arsip dan Sistem Klasifikasi
		4. Pedoman Pengelolaan Arsip Aset
14.	Bagian Administrasi Pembangunan Setda Kota Semarang	1. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024
		2. Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025
		3. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025
15.	Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda Kota Semarang	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="786 483 1359 607">1. Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an <li data-bbox="786 607 1359 1016">2. Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 18 Tahun 2023 tentang Pemberian Honorarium kepada Tenaga Pendidik Non Formal dan Keagamaan Non Formal, Petugas Perawat Jenazah dan Petugas Kemakmuran Tempat Ibadah
16.	Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="786 1039 1359 1115">1. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Inspektorat Kota Semarang <li data-bbox="786 1115 1359 1283">2. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang <li data-bbox="786 1283 1359 1406">3. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kota Semarang <li data-bbox="786 1406 1359 1529">4. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang <li data-bbox="786 1529 1359 1653">5. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang <li data-bbox="786 1653 1359 1776">6. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Pendapatan Daerah Kota Semarang <li data-bbox="786 1776 1359 1944">7. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Semarang

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		8. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang
		9. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang
		10. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Semarang
		11. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang
		12. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Kepemudaan dan Olahraga Kota Semarang
		13. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang
		14. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Kesehatan Kota Semarang
		15. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Ketahanan Pangan Kota Semarang
		16. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian Kota Semarang
		17. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kota Semarang
		18. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		19. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang
		20. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang
		21. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang
		22. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Penataan Ruang Kota Semarang
		23. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pendidikan Kota Semarang
		24. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Semarang
		25. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perdagangan Kota Semarang
		26. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perhubungan Kota Semarang
		27. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perikanan Kota Semarang
		28. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perindustrian Kota Semarang
		29. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pertanian Kota Semarang

No	Nama Unit Pengusul	Judul Rancangan Peraturan Wali Kota Semarang
		30. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang
		31. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Semarang
		32. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang
		33. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang
		34. Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Semarang
		35. Perubahan Ketiga Roadmap Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024
		36. Kelas Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang
		37. Nomenklatur Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang

Tabel 3.3. Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Tahun 2024

Kemudian penulis juga menyajikan realisasi atas perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota pada tahun 2024. Perlu diketahui jika pada tahun 2024 jumlah Peraturan Wali Kota Semarang yang telah diundang sejumlah 67 (enam puluh tujuh) yang tersaji sebagai berikut:

No	Judul Peraturan Wali Kota Semarang	Keseuaian dengan Perencanaan
1	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perencanaan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Semarang Tahun 2024	Sesuai Perencanaan
2	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Rencana Detail	Tidak Sesuai Perencanaan

	Tata Ruang Kecamatan Tugu Tahun 2023-2043	
3	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 40 Tahun 2023 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan
4	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Pengelolaan Sampah Tahun 2023-2042	Tidak Sesuai Perencanaan
5	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2024 tentang Pedoman Pelaksanaan Rembug Warga dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan dan Kecamatan dalam Rangka Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2025	Sesuai Perencanaan
6	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2023 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan
7	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 77 Tahun 2023 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan
8	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2024 tentang Penetapan Nilai Jual Kena Pajak dan Pemberian Stimulus berupa Pengurangan Ketetapan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan Tahun 2024	Tidak Sesuai Perencanaan
9	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pemberian	Tidak Sesuai Perencanaan

	Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan	
10	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2024 tentang Teknis Pemberian Tunjangan Hari Raya dan Gaji Ketiga Belas yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2024	Tidak Sesuai Perencanaan
11	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Situs Kota Lama Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
12	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 75 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Belanja Tidak Terduga	Tidak Sesuai Perencanaan
13	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2024 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
14	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2024 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama atau Betuk Lain yang Sederajat di Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
15	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencabutan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 57 Tahun 2021 tentang Pembentukan Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Daerah Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
16	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 16 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Transportasi 2023-2043	Sesuai Perencanaan
17	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 17 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 77 Tahun 2023	Sesuai Perencanaan

	tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024	
18	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 18 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 40 Tahun 2023 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan
19	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 19 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Sistem Pengelolaan Air Limbah Domestik	Sesuai Perencanaan
20	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 20 Tahun 2024 tentang Penugasan Penyelenggara Sistem Pengelolaan Air Limbah Domestik Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Moedal Kota Semarang	Sesuai Perencanaan
21	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 21 Tahun 2024 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
22	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 22 Tahun 2024 tentang Analisis Standar Belanja di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
23	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Perubahan Kelima Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama atau Betuk Lain yang Sederajat di Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
24	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Umum Di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
25	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 25 Tahun 2024 tentang Perubahan	Sesuai Perencanaan

	Ketiga Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 77 Tahun 2023 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024	
26	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 26 Tahun 2024 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Perizinan Tertentu	Sesuai Perencanaan
27	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 27 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Tempat Pemrosesan Akhir Sampah pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
28	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2024 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Pajak Daerah	Sesuai Perencanaan
29	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 29 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Terminal pada Dinas Perhubungan Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
30	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 30 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Trans Semarang pada Dinas Perhubungan Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
31	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 31 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Agrobisnis pada Dinas Pertanian Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
32	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2023 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan

33	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 33 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 21 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
34	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 34 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Pengujian Kendaraan Bermoto pada Dinas Perhubungan Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
35	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 35 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
36	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 36 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah	Sesuai Perencanaan
37	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 37 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 43 Tahun 2023 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Semarang Tahun 2024	Sesuai Perencanaan
38	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2024 tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023	Sesuai Perencanaan
39	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 39 Tahun 2024 tentang Strategi Penyelenggaraan Pariwisata Berkualitas	Tidak Sesuai Perencanaan
40	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 40 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian dan Pertanggungjawaban Belanja Subsidi	Tidak Sesuai Perencanaan
41	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 41 Tahun 2024 tentang Penjabaran	Sesuai Perencanaan

	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2024	
42	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 42 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Perangkat Daerah Tahun 2025	Sesuai Perencanaan
43	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 43 Tahun 2024 tentang Perubahan Rencana Kerja Perangkat Daerah Tahun 2024	Sesuai Perencanaan
44	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 44 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Pusat Layanan Usaha Terpadu Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah pada Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
45	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 45 Tahun 2024 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Mijen Kelas D Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
46	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 46 Tahun 2024 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah	Sesuai Perencanaan
47	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 47 Tahun 2024 tentang Perhitungan Nilai Sewa Reklame	Sesuai Perencanaan
48	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 48 Tahun 2024 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah Pada Terorisme	Sesuai Perencanaan
49	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 49 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pendaftaran Lembaga Kesejahteraan Sosial	Tidak Sesuai Perencanaan
50	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 50 Tahun 2024 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 38 Tahun 2023 tentang Standar Harga Satuan di	Sesuai Perencanaan

	Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2024	
51	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 51 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 41 Tahun 2024 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2024	Sesuai Perencanaan
52	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 52 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2024 tentang Standarisasi Harga Satuan Bahan Bangunan, Upah dan Analisa Pekerjaan untuk Kegiatan Pembangunan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
53	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 53 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 41 Tahun 2024 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024	Sesuai Perencanaan
54	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 54 Tahun 2024 tentang Pedoman Pemberian Beasiswa untuk Anak Petani dan Pelaku Usaha Perikanan	Tidak Sesuai Perencanaan
55	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 55 Tahun 2024 tentang Pedoman Pelaksanaan Dukungan Peningkatan Mutu Pendidikan melalui Program Merdeka Belajar	Tidak Sesuai Perencanaan
56	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 56 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Penggunaan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
57	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 57 Tahun 2024 tentang Perubahan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 21 Tahun 2024 tentang Standar Harga Satuan di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
58	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 58 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Wali Kota	Sesuai Perencanaan

	Semarang Nomor 18 Tahun 2023 tentang Pedoman Teknis Pemberian Honorarium Kepada Tenaga Pendidik Nonformal dan Keagamaan Nonformal, Petugas Perawat Jenazah dan Petugas Kemakmuran Tempat Ibadah	
59	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 87 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Biaya Perjalanan Keagamaan bagi Masyarakat di Kota Semarang	Tidak Sesuai Perencanaan
60	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 60 Tahun 2024 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Jasa Umum	Sesuai Perencanaan
61	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Jasa Usaha	Sesuai Perencanaan
62	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025	Sesuai Perencanaan
63	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Keamanan Pangan	Tidak Sesuai Perencanaan
64	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 64 Tahun 2024 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah	Tidak Sesuai Perencanaan
65	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 65 Tahun 2024 tentang Tunjangan Penghasilan Pegawai di Lingkungan Pemerintah Daerah	Tidak Sesuai Perencanaan
66	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 66 Tahun 2024 tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Pendapatan Daerah	Sesuai Perencanaan
67	Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 67 Tahun 2024 tentang Pencegahan dan	Tidak Sesuai Perencanaan

	Penanganan Kekerasan di Lingkungan Satuan Pendidikan	
--	--	--

Tabel 3.4. Peraturan Wali kota Semarang Tahun 2024

Setelah ditampilkan perlu diketahui bahwa pada pelaksanaan tahun 2024 terdapat peraturan wali kota yang tidak sesuai dengan perencanaan. Dari 123 usulan rancangan Peraturan Wali Kota Semarang pada tahun 2024, yang terealisasi menjadi Peraturan Wali Kota Semarang sejumlah 66 peraturan. Dari Peraturan Wali Kota Semarang yang terbit sebanyak 28 Peraturan Wali Kota Semarang tidak sesuai dengan perencanaan peraturan Wali Kota Semarang.

Dapat dikatakan berdasarkan data yang tersaji diatas bahwa Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang baik tahun 2024 dan tahun 2025 tidak sepenuhnya terealisasi menjadi Peraturan Wali Kota Semarang. Pelaksanaan pembentukan peraturan wali kota tidak sepenuhnya dalam sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Perlu diketahui, peraturan wali kota yang terbit tidak sesuai dengan perencanaan mengindikasikan tahapan yang tidak terpenuhi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yakni aspek perencanaan sebagai tahapan awal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal sejatinya undang-undang telah mendefinisikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana aspek perencanaan menjadi bagian tidak terpisahkan daripada proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk juga pembentukan peraturan wali kota.

Kemudian terkait dengan prosedur pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang yang tidak berada dalam Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali

Kota Semarang, penulis telah melaksanakan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang dan perancang peraturan perundang-undangan terkait dengan proses pembentukan peraturan wali kota yang tidak masuk dalam perencanaan penyusunan peraturan wali kota. Pada dasarnya perencanaan peraturan penyusunan peraturan wali kota berkedudukan sebagai instrumen penting dalam pembentukan peraturan wali kota. Menurut Moh. Issamsudin selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, fungsi perencanaan peraturan wali kota untuk memandu perangkat daerah pemrakarsa dalam memahami dan mengetahui kebutuhan akan penyusunan peraturan wali kota dapat direncanakan. Aspek kebutuhan terkait perkembangan regulasi tersebut dapat dirumuskan sejak dini berdasarkan kebutuhan atas adanya tindak lanjut dari regulasi yang ada.¹²⁰ Selain itu ketika dalam berjalannya waktu ada hal yang bersifat mendesak dan harus dipenuhi oleh suatu regulasi dalam bentuk peraturan wali kota mengapa tidak untuk kemudian dibuat suatu peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota. Reza Aulia Hakim selaku perancang peraturan perundang-undangan pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang mengatakan bahwa perencanaan peraturan wali kota Semarang merupakan proses paling fundamental dalam penyusunan peraturan wali kota, karena perencanaan sangat mencerminkan arah dan tujuan serta target pencapaian terkait dengan peraturan wali kota tersebut.

¹²⁰ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

Selanjutnya terkait proses pembentukan peraturan wali kota pada dasarnya dalam Keputusan Wali Kota terkait dengan perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang telah memberikan ruang terkait pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan peraturan wali kota. Secara normatif pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang memang harus sesuai dengan perencanaan dan dalam pembentukannya mengikuti daripada perencanaan yang telah ditetapkan. Terdapat prosedur yang harus diikuti oleh perangkat daerah pemrakarsa terkait pembentukan peraturan wali kota. Pertama, adalah apabila memang belum masuk kedalam perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota tetapi memang tidak bersifat urgensi dan masuk dalam ketentuan diperbolehkan sebagaimana dimaksud dalam diktum ketiga yakni penambahan terkait dengan usulan dengan melaksanakan perubahan pada perencanaan penyusunan peraturan wali kota Semarang sebagaimana termuat sebagai berikut:

KETIGA : Penambahan usulan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sebagaimana dimaksud Diktum KEDUA huruf a, diajukan oleh unit pengusul melalui permohonan izin/persetujuan dari Pejabat Eselon II unit pengusul kepada Wali Kota Semarang.

Pada ketentuan seperti ini pada prakteknya biasanya perangkat daerah pemrakarsa mengajukan usulan untuk dilaksanakan terkait perubahan terhadap Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang sambil mempersiapkan terkait kelengkapan draf dan administrasi pembentukan peraturan wali kota.¹²¹

¹²¹ Wawancara dengan Reza Aulia Hakim Perancang Perundang-Undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

Dalam keadaan tertentu juga dimungkinkan untuk dilaksanakan pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan tanpa perlu untuk dilakukan perubahan terhadap Keputusan Wali Kota Semarang terkait perencanaan Penyusunan Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang. Diktum kelima terkait ketentuan di luar perencanaan telah memberi ruang terkait kondisi diperbolehkan membuat peraturan wali kota di luar perencanaan dengan ketentuan sebagai berikut:

- KELIMA : Dalam keadaan tertentu, Unit Pengusul dapat mengusulkan rancangan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dengan alasan:
- a. Peraturan atas tindak lanjut terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang;
 - b. Tindak lanjut pelaksanaan putusan dari lembaga peradilan;
 - c. Tindak lanjut temuan/rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan yang harus segera diselesaikan sesuai tenggat waktu rekomendasi;
 - d. Amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terbit setelah ditetapkannya Keputusan ini;
 - e. Tindak lanjut arahan Wali Kota Semarang; atau
 - f. Tindak lanjut penanganan kejadian luar biasa atau bencana yang harus segera diselesaikan.

Dari diktum kelima memberi dimana ketentuan a sampai dengan f memberi ruang terkait pembentukan peraturan wali kota di luar dari perencanaan. alasan alasan sebagaimana disebutkan huruf a sampai dengan f menjadi alasan bagaimana pembentukan suatu peraturan wali kota di luar perencanaan.

Mengenai praktek penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan Moh Issamsudin selaku Kepala Bagian Hukum menyatakan langkah langkah yang dilakukan adalah Perangkat Daerah pemrakarsa

berkoordinasi dengan Bagian Hukum. Koordinasi dilakukan sejauh mana kebutuhan akan regulasi tersebut untuk dapat diwujudkan.¹²² Senada dengan hal tersebut Zsazsa Dordia selaku perancang peraturan perundang-undangan pertama pada bagian hukum juga menyatakan bahwa kebanyakan daripada pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan yang terjadi adalah dikarenakan akibat dari suatu adanya perkembangan regulasi di tingkat pemerintah pusat yang perlu disikapi di daerah agar tidak terjadi kekosongan hukum dengan pembentukan peraturan wali kota. Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dapat dibentuk sebagai tindak lanjut mendukung program baik visi maupun misi dari Wali Kota Semarang.¹²³ Koordinasi juga dilakukan untuk menyelaraskan program dan perintah dari Wali Kota Semarang kepada Pemrakarsa dan pihak-pihak yang terkait dalam kaitannya dengan kesiapan dan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk pembentukan peraturan Wali Kota tersebut.¹²⁴

Setelah mengetahui kebutuhan dan urgensi atas adanya kebutuhan peraturan wali kota tersebut kemudian perangkat daerah pemrakarsa mengajukan draf beserta keterangan/penjelasan sebagai pokok pikiran atas pembentukan peraturan Wali Kota dimaksud. Setelah ini dilaksanakan pembahasan dengan Bagian Hukum untuk memantapkan terkait materi muatan

¹²² Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

¹²³ Wawancara dengan Zsazsa Dordia Perancang Perundang-Undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

¹²⁴ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

rancangan peraturan wali kota.¹²⁵ Untuk proses fasilitasi dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan harmonisasi dari Kementerian Hukum terkadang karena keadaan mendesak dan butuh percepatan tidak semua dilalui walaupun dari bagian hukum selalu menyarakan untuk dilaksanakan proses fasilitasi dan harmonisasi untuk pemenuhan sisi aspek legal formil.¹²⁶ Selain itu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri juga tidak mengatur secara tegas terkait sanksi atas tidak dilaksanakan proses tersebut. Kemudian setelah dilaksanakan pembahasan diajukan untuk dilakukan penetapan oleh Wali Kota Semarang dan pengundangan kedalam Berita Daerah Kota Semarang oleh Sekretaris Daerah Kota Semarang.

Ketika berbicara terkait dengan proses pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota tentunya kita melihat adanya inkonsistensi dari ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Aspek perencanaan tentunya merupakan bagian tidak terpisahkan dari pembentukan peraturan perundang undangan dan harus dipatuhi oleh pembentuk undang-undang.

¹²⁵ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

¹²⁶ Wawancara dengan Zsazsa Dordia Perancang Perundang-Undang Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

Dalam kaitan dengan pembentukan Peraturan Wali Kota berdasarkan Teori Desentralisasi Menurut RDH Koesoemahatmadja bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Dalam kaitan dengan pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang teori ini memberi arti bahwa adanya penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Adanya kewenangan pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diatur Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa undang-undang mengakui jenis peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Wali Kota sepanjang peraturan tersebut atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Lebih lanjut ketentuan pembentukan produk hukum daerah telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memberi bukti bahwa eksistensi produk hukum daerah diakui. Dalam kaitan dengan Desentralisasi bahwa penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Daerah dilaksanakan dengan diperbolehkannya pemerintah daerah untuk membentuk sebuah kebijakan. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat berbentuk peraturan atau penetapan. Peraturan dalam tingkat daerah berarti Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota sedangkan produk hukum yang berbentuk penetapan adalah dengan Keputusan Wali Kota.

Dengan diperbolehkannya daerah untuk membentuk peraturan wali kota merupakan wujud dari adanya bukti desentralisasi bahwa pemerintah

pusat menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dalam membentuk peraturan wali kota tersebut didasarkan pada ketentuan sebagaimana telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan dimana berdasarkan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dalam pembentukan peraturan Wali Kota Semarang diluar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang mengindikasikan bahwa terdapat sedikit penyimpangan dalam pelaksanaan desentralisasi. Seharusnya meskipun telah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan bagi daerahnya, dalam membentuk peraturan wali kota semarang harus disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku. Aspek perencanaan meskipun sedikit tidak dipenuhi tetapi juga harus berpatokan pada ketentuan yang ada pada Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang. Kepatuhan dan kesesuaian yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah khususnya oleh Pemerintah Kota Semarang akan memberikan kejelasan bahwa dalam rangka pelaksanaan desentralisasi Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan kebijakan berbentuk Peraturan Wali Kota sinkron dan sesuai dengan kaidah-kaidah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian ketika kita kaitkan dalam Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota berdasarkan teori *Morality of Law* oleh Lon F. Fuller menyatakan 8 (delapan) persyaratan terkait dengan pembentukan hukum. Menurut Lon Fuller menyatakan bahwa:

A system of legal rules may miscarry in at least eight ways; there are in this enterprise, if you will eight distinct routes to disaster. The first and most obvious lies in a failure to archive rules at all, so that every issue must be decided on an hoc basic. The other routes are: (2) a failure to publicize or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe; (3) the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change; (4) a failure to make rules understandable; (5) the enactment of contradictory rules or (6) rules that require conduct beyond powers of the affected party (7) introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them and finally, (8) a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration.¹²⁷

Dalam proses pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang meskipun di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang tentunya harus berdasarkan 8 (delapan) persyaratan moral agar hukum yang dihasilkan dapat terlaksana dengan baik. Karena sebuah hukum dengan pesan moralnya adalah suatu keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan.¹²⁸ Penjabaran terkait 8 (delapan) moral tersebut adalah:

- a. *Law should be general*, harus ada aturan yang menjadi pedoman dalam pembuatan hukum. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya diperlukan aturan dasarnya dalam pembentukannya. Aspek perencanaan pada dasarnya merupakan aspek harus ada dan telah termaktub dalam pasal 1 angka 1 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut aturan terkait perencanaan peraturan wali kota telah diatur terkait prosedurnya dalam Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015

¹²⁷ Lon F.Fuller,*op.Cit.* hlm 39.

¹²⁸ Ahmad Redi, *op.Cit.* hlm 45.

tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan pada Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pada pasal 19 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maupun Pasal 16 ayat (4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak mengatur terkait pengajuan peraturan wali kota di luar perencanaan, tetapi yang diatur adalah terkait dengan perencanaan tersebut dapat dilakukan penambahan atau pengurangan artinya aspek perencanaan juga harus tercantum dalam proses pembentukannya. Dapat dikatakan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 19 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maupun Pasal 16 ayat (4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah saat hendak diajukan pembentukan peraturan wali kota harus mengubah terkait dengan hal tersebut dalam keputusan Wali Kota Semarang telah mengatur kondisi tertentu dimana pembentukan peraturan Wali Kota di luar perencanaan dimungkinkan. Tetapi dalam pelaksanaan untuk mengubah suatu keputusan tentunya bukan perkara yang cepat. Kebutuhan akan regulasi terkadang menjadi harus segera dibentuk menjadikan perlunya jembatan terkait dengan ketentuan khusus bagaimana pembentukan suatu peraturan wali kota bisa dibentuk di luar perencanaan. Ketentuan ketentuan yang ada pada Keputusan Wali Kota

Semarang terkait perencanaan penyusunan peraturan Wali kota tentunya untuk menjamin kepastian hukum dan menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan Wali Kota Semarang dalam hal harus dibentuk di luar perencanaan penyusunan peraturan Wali Kota Semarang. Karena disini dalam rangka memberikan kepastian hukum terkait *law should be general* dimana Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota memberi ruang dan pedoman dalam pembuatan hukum khususnya peraturan Wali Kota di luar perencanaan penyusunan peraturan Wali Kota Semarang. Karena tujuan hukum merupakan keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum.¹²⁹ Meskipun dalam pelaksanaannya tidak ditentukan terkait dengan pedoman dan tata cara serta syarat-syarat administrasi dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan. Semua ditentukan berdasarkan koordinasi sehingga dasar utama sebagai pedoman menjadi sulit diwujudkan. penulis memandang pedoman ini diperlukan untuk menjamin tertib administrasi dan juga tertib prosedur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

- b. *They should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held.* Aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan tetapi harus diumumkan. Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan

¹²⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto II) hlm. 5.

Wali Kota Semarang memang dengan dibukanya ruang ketentuan dibentuk di luar perencanaan tetapi aspek aspek keterbukaan terkait dengan perencanaan sendiri dapat menjadi tidak jelas. Padahal seharusnya aspek keterbukaan menjadi sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang juga telah menyebutkan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya asas keterbukaan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berarti partisipasi dan transparansi dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk aspek perencanaan) sehingga dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Wali Kota.¹³⁰ Penulis menganggap meskipun pembentukan Peraturan Wali Kota di luar perencanaan Peraturan Wali Kota dimungkinkan oleh Keputusan Wali Kota tetapi aspek keterbukaan kepada masyarakat menjadi kurang terlihat dengan baik, karena keterbukaan akan adanya suatu aturan menurut Lon F Fuller berarti aturan yang menjadi pedoman tidak boleh dirahasiakan. Apabila pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan seharusnya memberi ruang bagi partisipasi masyarakat untuk tahu akan sedang dibentuknya aturan tersebut. Substansi ini yang belum terlihat seluruhnya ketika sedang dibentuk aturan terkait dengan Pembentukan Peraturan Wali Kota

¹³⁰ Moh Wildan Hikmawan dan Nur Adhim, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Jepara, *Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol 5 No 1, 2023, hlm. 401-410.

Semarang di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota. Sebagai contoh Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 19 Tahun 2025 tentang Pembebasan Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung bagi Masyarakat berpenghasilan rendah tidak masuk dalam perencanaan tahun 2025. Meskipun Peraturan Wali Kota Semarang ini terbit karena adanya arahan dari Pemerintah Pusat dan juga memenuhi kebutuhan yang berpihak masyarakat tetapi dalam pelaksanaannya seharusnya masyarakat dapat mengetahui dan terinformasikan dalam pembentukannya karena dapat saja terdapat masukan dan partisipasi dalam pembentukannya.

- c. *Retroactive rule-making and application should be minimized* Aturan-aturan yang dibuat harus menjadi pedoman kedepan sehingga diminimalisir untuk hukum berlaku surut. Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan seharusnya tetap memperhatikan aturan tersebut. Meskipun dalam pelaksanaannya tidak ada pembentukan dan pengundangan dalam perencanaan yang berlaku surut tetapi terdapat aturan yang kurang sesuai antara substansi dengan waktu pengundangnya. Sebagai contoh Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Pengelolaan Sampah Tahun 2023-2042, peraturan wali kota tersebut dibentuk untuk menaungi terkait dengan kebijakan yang ada pada tahun 2023 tetapi baru berlaku pada tahun 2024. Memang pada substansi diperlukan untuk menaungi pada tahun 2023 tetapi aturan 2023 tersebut baru berlaku pada tahun 2024 menjadikan ada sedikit penyimpangan. Pemberlakuan asas rektroaktif pada peraturan

perundang-undangan dimungkinkan tetapi dibatasi oleh beberapa ketentuan karena Indonesia menganut *civil law system* yang menjadikan peraturan tertulis sebagai sumber hukum utama yang menjadikan asas legalitas menjadi asas paling fundamental dan tidak dapat disimpangi. Persoalan rektroaktif sendiri muncul sebagai konsekuensi atas adanya asas legalitas.¹³¹ Dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberi ruang terkait asas rektroaktif terletak pada Lampiran II dengan ketentuan jika suatu peraturan perundang-undangan surut diperbolehkan dengan ketentuan tidak termasuk aturan pidananya. Pada kondisi diatas dalam kaitanya dengan pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan hendaknya tidak memberlakukan aturan yang berlaku surut dan dalam hal diperlukan suatu dasar hukum yang menaungi hendaknya dipersiapkan dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Walaupun dibentuk untuk menaungi kekosongan hukum tetapi dalam pelaksanaannya harus berdasarkan ketentuan yang ada dan diminimalisir untuk berlaku surutnya suatu perundang-undangan.

d. *Laws shhould be understandable*, Hukum dibuat harus dimengerti oleh masyarakat. Dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota hendaknya harus dapat dimengerti oleh pelaksana dan masyarakat sebagai pihak yang berdampak atas adanya

¹³¹ Subarsyar, Pelaksanaan Asas Hukum Rektroaktif Terhadap Penegakan Hukum Pidana Dalam Rangka Efektivitas Pengembalian Keuangan Negara, *Jurnal Soshum Insentif*, Vol 1 No 1, 2018, hlm. 66

peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan pada prosesnya pemrakarsa sebelum mengajukan usulan kepada bagian hukum mengkaji terlebih dahulu terkait kebutuhan akan adanya peraturan wali kota dalam keterangan dan penjelasan sebagai dasar dan alasan dalam pembentukan peraturan wali kota.¹³² Tujuan dari adanya kajian untuk memudahkan sekaligus memantapkan koordinasi terkait kejelasan rumusan.. Karena dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus berlandaskan pada asas kejelasan rumusan. Asas kejelasan rumusan berarti dalam pembentukan peraturan wali kota harus memnuhi persyarratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.¹³³ Dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang telah sesuai bahwa hukum harus dibuat dan dimengerti oleh masyarakat.

- e. *Free of Contradiction*, aturan tidak boleh bertentangan baik itu yang berada pada lini vertikal atau horizontal. Untuk mencegah adanya pertentangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan adanya pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dan proses fasilitasi

¹³² Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

¹³³ Ade Onny Siagian, Penerapan Asas Hukum Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang Berkeadilan dan Partisipatif, *Jurnal Terapan Informatika Nusantara*, Vol 2 No 2, 2018, hlm.60

oleh pemerintah provinsi. Pada pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota tentunya juga harus dilaksanakan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi untuk mencegah adanya ketentuan yang bertentangan baik dengan aturan vertikal atau horizontal. Pada pelaksanaan pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan memang pada kenyataannya tidak semua dilakukan proses harmonisasi dan fasilitasi dikarenakan keadaan mendesak yang segera membutuhkan koordinasi dan penetapan.¹³⁴ Kemudian menjadi tugas bagian hukum dalam memperketat pelaksanaan dan pencegahan agar peraturan wali kota yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan baik secara vertikal atau horizontal. Bagian hukum pada dasarnya selalu menyarankan untuk proses tersebut agar mencegah adanya pertentangan regulasi dan memenuhi aspek formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi kembali semestinya proses ini menjadi proses yang tidak terpisahkan dari pembentukan peraturan wali kota.

f. Laws should not require conduct beyond abilities of those effected, Hukum tidak boleh memerintah atau menuntut seseorang melebihi apa yang ia lakukan. Dalam hal kaitannya dengan pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota terkait dengan alasan dan kewenangan dalam pembentukan peraturan wali kota. Untuk

¹³⁴ Wawancara dengan Zsazsa Dordia Perancang Perundang-Undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

mencegah sekaligus mengawasi agar dalam pembentukan peraturan Wali Kota Semarang sesuai dengan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah Pasal 8 telah membatasi terkait dengan dasar diperbolehkannya membentuk Peraturan Wali Kota disebabkan karena adanya kewenangan dan/atau perintah undang-undang. Ketika kita bicara terkait pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota disebabkan karena adanya perintah perundang-undangan yang lebih tinggi hal tersebut bukan menjadi masalah yang besar ketika dalam hal pelaksanaan terkait moral dalam poin ini. Karena pada dasarnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah mengatur terkait dengan hal hal yang harus diatur dalam menyusun peraturan wali kota. kemudian dalam hal kaitan dengan kewenangan Wali Kota dalam pembentukan peraturan wali kota perlu memandang bahwa dalam pengaturan harus disesuaikan dengan kewenangannya. Dalam kaitan dengan pencegahan agar dalam pengaturannya tidak bertentangan dan melebihi apa yang dapat dilakukan proses fasilitasi oleh pemerintah provinsi menjadi sangat penting. Karena disini proses fasilitasi diperlukan sebagai pencegah dan pengawasan agar Peraturan Wali Kota tetap sesuai dengan kewenangannya. Semestinya sesuai dengan poin e diatas dalam Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan terhadap proses fasilitasi untuk selalu dilakukan selain memenuhi aspek formil juga mengamankan Wali Kota

agar tidak terjadi konsekuensi yang buruk atas diundangkannya peraturan Wali Kota tersebut.

- g. *They should remain relatively constant through time.* Hukum tidak boleh sering diubah, sehingga dalam pelaksanaannya harus tegas. Dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan harus memikirkan terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan secara matang. karena kebijakan merupakan instrumen pemerintahan, bukan sebagai kapasitasnya dalam penyelenggara negara, tetapi juga menyangkut tata kelola pelayanan publik.¹³⁵ Dalam membentuk kebijakan pelaksanaannya masih adanya kurang matangan sehingga Peraturan Wali Kota Semarang yang dikeluarkan belum sepenuhnya sempurna. Sebagai contoh Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan telah diubah dengan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan. Kemudian pada tahun 2024 juga terdapat Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2024 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama atau Betuk Lain yang Sederajat di Kota Semarang telah dilaksanakan perubahan dalam waktu

¹³⁵ Sema Ardiyanto, *Public Policy Analysis by The Government of Pati on Negative Impact of Prevention of Karaoke for The Tourism Business*, *Jurnal Daulat Hukum* Vol 1 No 3, 2018, hlm. 681

yang tidak cukup jauh dengan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Perubahan Kelima Atas Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama atau Betuk Lain yang Sederajat di Kota Semarang. Dari dua contoh peraturan tersebut telah membuktikan salah satu dampak dari adanya pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan adalah menghasilkan draf yang tidak matang. Perubahan atas aturan yang terlampaui dalam waktu singkat membuktikan bahwa tidak adanya ketegasan hukum dalam pelaksanaannya. Selain itu hal ini berarti bahwa pembentukan peraturan wali kota Semarang yang berada di luar perencanaan tidak dapat diimplementasikan secara langsung setelah proses pengundangan dikarenakan mayoritas Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan kurang dari segi persiapannya.¹³⁶

h. The should be congruence betwwen the laws as announced their actual administration. Hukum harus ada konsistensi antara aturan dengan pelaksanaan sehari-hari. Dalam kaitan dengan pembentukan peraturan wali kota Semarang di luar perencanaan seharusnya peraturan tersebut terbit sebagai akibat dari adanya kebutuhan akan adanya regulasi dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Menurut Moh Issamsudin bahwa dengan adanya kekosongan hukum dalam pelaksanaannya dibutuhkan adanya

¹³⁶ Wawancara dengan Reza Aulia Hakim Perancang Perundang-Undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

suatu peraturan Wali Kota maka pelaksanaannya sudah secara otomatis dapat dilaksanakan.¹³⁷ Walaupun secara konsistensi mungkin belum optimal dalam pelaksanaannya secara konsisten dikarenakan persiapan dalam pembentukannya memang tidak sematang pada saat telah direncanakan dalam Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang.

Setelah dilaksanakan analisis terkait dengan Prosedur Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota memang dapat dikatakan dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya sesuai dengan teori moralitas hukum oleh Lon Fuller. Masih adanya ketentuan ketentuan yang kurang sesuai dengan 8 (delapan moral) yang telah ditetapkan karena memang terdapat faktor faktor yang belum dapat terpenuhi secara optimal. Dalam pembentukan peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan memang semata mata dibentuk untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat. Tetapi, hendaknya dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimana perencanaan juga menjadi suatu bagian yang tidak terpisahkan dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaannya apabila memang diperlukan untuk adanya pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan peraturan Wali Kota Semarang hendaknya agar aspek keterbukaan akan regulasi juga

¹³⁷ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

dilaksanakan, hal ini semata mata bahwa meskipun dibentuk di luar perencanaan, pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang tersebut setidaknya dapat diketahui oleh masyarakat dan aspek perencanaan tersebut juga tidak terlewatkan.

B. Akibat Serta Konsekuensi Hukum Atas Diundangkannya Peraturan Wali Kota Di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota

Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan peraturan Wali Kota Semarang tentunya memiliki konsekuensi hukum tersendiri. Dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan wali kota harus melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Apabila tahapan tersebut tidak dilalui secara formil maka pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi tidak sempurna. Walaupun ketentuan dalam Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang telah memberi ruang terkait dengan ketentuan yang ada ketika diperlukan pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan peraturan wali kota. Diktum kelima telah menjelaskan terkait dengan ketentuan dan kondisi dimana dapat dibentuk Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan

- KELIMA : Dalam keadaan tertentu, Unit Pengusul dapat mengusulkan rancangan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dengan alasan:
- a. Peraturan atas tindak lanjut terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang;
 - b. Tindak lanjut pelaksanaan putusan dari lembaga peradilan;

- c. Tindak lanjut temuan/rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan yang harus segera diselesaikan sesuai tenggat waktu rekomendasi;
- d. Amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terbit setelah ditetapkannya Keputusan ini;
- e. Tindak lanjut arahan Wali Kota Semarang; atau
- f. Tindak lanjut penanganan kejadian luar biasa atau bencana yang harus segera diselesaikan.

Dalam proses pembentukan Peraturan Wali Kota harus memperhatikan beberapa aspek yaitu aspek prosedur, substansi dan kewenangan mutlak yang harus terpenuhi. Selain itu dalam pembentukan peraturan wali kota semarang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepentingan umum dan kesusilaan. Jika berdasarkan hal tersebut tentunya dengan pembentukan peraturan wali kota yang dibentuk di luar perencanaan memiliki akibat dan konsekuensi hukum yang dapat berdampak pada penerapan aturan tersebut.

Perlu diketahui dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan secara tidak langsung syarat formilnya tidak dapat dipenuhi. Walaupun ada ketentuan yang dapat dikesampingkan dalam perencanaan, apakah setiap peraturan wali kota yang terbit di luar perencanaan sudah memenuhi aspek pada diktum kelima tersebut. Pelaksanaan atas adanya ketentuan tersebut masih cukup luas dan dapat menimbulkan kepentingan kepentingan yang mungkin saja masuk. Disinilah peran bagian hukum dalam melaksanakan filtrasi terkait ketentuan-ketentuan ketentuan dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan. karena perlu diketahui ketika peraturan wali kota tidak memenuhi syarat formil dalam pembentukannya maka secara tidak langsung bertentangan dengan peraturan

yang lebih tinggi dalam hal ini 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.¹³⁸ Kemudian terhadap Peraturan Wali Kota yang terbit tanpa melalui perencanaan juga akan menjadi rawan terhadap konsekuensi konsekuensi hukum. Terlebih Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang baru terbit pada tahun 2022 sehingga pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang dari tahun 2015 sampai dengan 2021 akan sangat rawan timbul konsekuensi dan akibat hukum yang mungkin saja kurang baik.

Terkait dengan akibat dan konsekuensi hukum yang dapat terjadi saat pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan yang kemungkinan dapat terjadi adalah:

1. Pembatalan Peraturan Wali Kota Semarang Oleh Gubernur Jawa Tengah.

Peraturan Wali Kota yang telah diundangkan apabila terdapat ketidak sesuaian dan ditemukan adanya pertentangan dalam pelaksanaannya dapat dilakukan pembatalan oleh Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat. ketentuan terkait pembatalan peraturan wali kota oleh gubernur telah diatur secara umum dalam pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 251 ayat (2) menjelaskan bahwa peraturan wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan

¹³⁸ Rustam, *op. Cit.* hlm. 2096

umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kemudian di pertegas pada ayat (3) menyatakan dalam hal gubernur tidak membatalkan peraturan wali kota yang bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka Menteri Dalam Negeri akan membatalkan Peraturan Wali Kota tersebut. Pembatalan Peraturan Wali Kota oleh Gubernur selaku Wakil dari Pemerintah Pusat. ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Setelah adanya keputusan Gubernur tentang pembatalan sesuai dengan pasal 251 ayat (6) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Wali Kota dalam waktu 7 hari harus menghentikan pelaksanaan dan mencabut Peraturan Wali Kota yang telah dibatalkan. Apabila saat Penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menerima atau tidak dapat menerima sesuai pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Wali Kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Wali Kota diterima.

Lebih rinci ketentuan mengenai teknis pembatalan Peraturan Wali Kota telah diatur dalam Pasal 142 sampai dengan 160 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 melaksanakan pembatalan dilakukan

setelah mendapat rekomendasi dari tim pengkajian. Tim pengkajian bertugas untuk mengkaji apakah peraturan wali kota telah sesuai atau tidak sesuai dengan hasil fasilitasi, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Berdasarkan pasal 145 ayat (1) 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 bahwa pembatalan dapat dilaksanakan berdasarkan usulan dari setiap orang, pemerintahan daerah, dan/atau instansi lainnya serta dapat juga berasal dari temuan tim pembatalan peraturan Wali Kota. Kemudian diatur juga apabila Wali Kota tidak menerima pembatalan dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri disertai dengan alasan keberatan. Apabila keberatan dikabulkan akan berimplikasi bahwa Peraturan Wali Kota tetap berlaku dan apabila dikabulkan sebagian, ketentuan ketentuan yang dikabulkan tetap berlaku, dan juga apabila keberatan tidak diterima secara otomatis peraturan wali kota tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dalam hal pemerintah Daerah masih memberlakukan peraturan yang telah dibatalkan dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan peraturan wali kota.

Jadi dapat diketahui jika aspek pembatalan utamanya pada Peraturan Wali Kota Semarang disebabkan karena adanya ketentuan yang

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Kemudian yang menjadi dasar dari pembatalan oleh Gubernur adalah hasil kajian dari tim pengkaji terhadap peraturan wali kota apakah peraturan tersebut telah sesuai dengan hasil fasilitasi, ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Hasil fasilitasi juga merupakan salah satu syarat yang dipertimbangkan dalam pembentukan peraturan wali kota.

Pada pemerintah Kota Semarang selama berlakunya peraturan wali kota Semarang belum pernah ada yang dilakukan pembatalan sama sekali. Penulis telah mengkonfirmasi kepada Kepala Bagian Hukum Setda Kota Semarang, Moh Issamsudin, beliau mengatakan bahwa belum pernah ada peraturan wali kota yang dilakukan pembatalan.¹³⁹ Dengan tidak pernah adanya pembatalan terhadap peraturan wali kota Semarang dapat diartikan jika peraturan wali kota Semarang yang telah diundangkan sampai dengan saat ini telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Walaupun pada kenyataannya peraturan wali kota tersebut terbit di luar perencanaan peraturan wali kota dan tidak semuanya dilakukan fasilitasi kepada Pemerintah Provinsi.¹⁴⁰ Terlebih tanpa melalui proses perencanaan dari tahun 2015 sampai dengan 2021. Pada dasarnya fasilitasi memang merupakan proses yang wajib, Pasal 88 Peraturan Menteri Dalam Negeri

¹³⁹ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

¹⁴⁰ Wawancara dengan Reza Aulia Hakim Perancang Perundang-Undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

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 menyatakan bahwa Fasilitasi merupakan bentuk pembinaan terhadap rancangan Produk Hukum Daerah dan bersifat wajib. Tetapi dalam pelaksanaannya terhadap rancangan Peraturan Wali Kota Semarang belum optimal karena belum semua dari rancangan peraturan Wali Kota Semarang dilakukan fasilitasi.

Kemudian ketika dikaitkan dengan teori berlakunya hukum yang dikemukakan oleh Bagir Manan mengemukakan bahwa agar pembentukan peraturan menghasilkan suatu peraturan yang berkualitas serta tangguh, dapat digunakan 3 (tiga) landasan dalam penyusunan suatu perundang-undangan yaitu: pertama landasan yuridis (*juristische gelding*); kedua, landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan ketiga landasan filosofis (*philosophische gelding*).¹⁴¹ ketiga aspek tersebut akan dijabarkan penulis sebagai berikut:

- a. *Juristische gelding* berarti suatu aturan dibentuk untuk mengatasi permasalahan dan mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang ada guna menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan masyarakat. Dalam membentuk Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota

¹⁴¹ Yuliandri, *op.Cit* hlm. 68

Semarang hendaknya harus dilandasi dengan ketentuan sebagaimana yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Aspek ketentuan terkait dengan perencanaan dalam Keputusan Wali Kota Semarang terkait dengan Penyusunan Perencanaan Peraturan Wali Kota semestinya juga tidak terlewatkan, meskipun dalam ketentuan diktum kelima telah menyebut terkait kemungkinan untuk dibentuk di luar perencanaan tetapi pembuktian bahwa jika peraturan wali kota Semarang memang dibentuk karena memenuhi ketentuan yang ada pada Diktum Kelima penyusunan perencanaan Peraturan Wali Kota Semarang. Harus ada bukti yang menyatakan jika memang dibentuk karena hal tersebut, jika tidak maka Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota akan dapat dikatakan kabur. Kemudian terkait dengan fasilitasi juga tidak boleh terlewatkan karena merupakan suatu kewajiban yang ada pada proses pembentukan peraturan wali kota sebagai bentuk pembinaan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah kepada rancangan Peraturan Wali Kota Semarang sehingga dalam pembentukannya hendaknya tetap mematuhi kaidah kaidah yang berlaku sesuai dengan prinsip bahwa *juristische gelding* dimana suatu aturan dibentuk mengikuti kaidah yang berlaku dan untuk mengatasi kekosongan hukum. Dalam hal

ketentuan terkait perencanaan dan proses fasilitasi tidak dipatuhi maka Peraturan Wali Kota Semarang yang terbit di luar perencanaan penyusunan peraturan wali Kota Semarang akan berpotensi dapat dibatalkan oleh Gubernur.

- b. *Sosiologische Gelding* atau dasar sosiologis artinya hukum yang berlaku mencerminkan kenyataan dalam satu masyarakat, dan hukum harus sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat. Dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan untuk menghindari adanya pembatalan oleh Gubernur seharusnya peraturan Wali Kota yang terbit memang benar benar dibutuhkan masyarakat. Terkadang masyarakat memiliki pola kultur yang sudah terjadi yang mana perbuatan tersebut belum terpayungi dalam hukum sehingga dengan adanya peraturan wali kota memang untuk menaungi kenyataan kenyataan tersebut menjadi sebuah kebijakan dalam rangka pengaturan. Saat pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan dapat dikatakan ada kondisi penerapan hukum yang tidak sempurna. Ketidaksempurnaan penerapan hukum dapat menimbulkan permasalahan utamanya konflik sosial karena keberjalanan suatu aturan dapat tidak optimal. Karena suatu konflik sosial tidak akan muncul bila suatu peraturan hukum dijalankan dengan sebaik baiknya.¹⁴² Moh Issamsudin selaku kepala Bagian Hukum

¹⁴² Suroto, Dampak Penambangan Pasir Besi di Desa Bandungharjo, Banyumanis, dan Ujungwatu Kabupaten Jepara Menurut UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2018, Hlm. 262

menyatakan jika selama ini tidak ada masyarakat yang keberatan akan timbulnya suatu peraturan sehingga dapat dikatakan jika peraturan yang timbul memang benar benar mencerminkan kenyataan dalam masyarakat.¹⁴³ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa meskipun berpotensi adanya pembatalan oleh Gubernur karena tahapan perencanaan tidak terlalu dengan baik tetapi pada kenyataannya memang benar aturan aturan yang terbit benar benar mencerminkan kenyataan dalam masyarakat. Seperti pada Pada Peraturan Wali Kota Nomor 1 Tahun 2025 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan memang dibentuk dalam rangka menaungi kebutuhan akan lembaga yang ada di masyarakat seperti RT atau RW yang mana sudah ada dan menjadi kenyataan dalam masyarakat. Walaupun secara pembentukan berada di luar perencanaan penyusunan peraturan wali kota tetapi berdasarkan *sociologische gelding* memang benar benar dibutuhkan oleh masyarakat.

- c. *Philosophische Gelding* atau landasasn filosofis merupakan landasan pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan masalah dalam peraturan.¹⁴⁴ Dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan penyusunan peraturan Wali Kota untuk menghindari pembatalan Gubernur hendaknya Peraturan Wali Kota Semarang yang terbit memang menjadikan cita cita hukum tersebut

¹⁴³ Wawancara dengan Moh Issamsudin Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025.

¹⁴⁴ Bagir Manan, *op.Cit.* hlm. 16

untuk mengatasi suatu permasalahan. Walaupun keadaan untuk mengisi kekosongan hidup dengan tujuan mewujudkan cita-cita mengatasi suatu permasalahan dalam bentuk Peraturan Wali Kota Semarang. Seperti pada Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 19 Tahun 2025 tentang Pembebasan Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah merupakan salah satu bentuk bahwa peraturan tersebut memiliki cita-cita untuk mempermudah masyarakat berpenghasilan rendah dalam membangun rumah sehingga meskipun dalam pembentukannya tidak sesuai dengan perencanaan tetapi Gubernur tidak dapat melakukan pembatalan atas peraturan Wali Kota Semarang tersebut.

Dari ketiga penjabaran terkait dengan teori berlakunya hukum terhadap akibat dan konsekuensi hukum atas pembatalan Peraturan Wali Kota oleh Gubernur memang pada kenyataannya belum ada yang dibatalkan oleh Gubernur meskipun secara pembentukan memang terdapat hal-hal yang tidak sesuai dan mengesampingkan aspek perencanaan. seperti contoh pada Tahun 2024, tidak semua peraturan Wali Kota Semarang dilakukan fasilitasi tetapi dengan hadirnya Peraturan Wali Kota Semarang tersebut memang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan menjawab kebutuhan hukum dari masyarakat akan adanya suatu regulasi.

2. Pengujian secara Formil dan/atau Materiil terhadap Peraturan Wali Kota Semarang.

Pengujian terhadap Peraturan Wali Kota sering di kenal dengan istilah “*judicial review*” merupakan pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap keberlakuan suatu norma peraturan Wali Kota untuk memastikan bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴⁵ Lembaga Peradilan yang berwenang untuk melaksanakan pengujian adalah Mahkamah Agung. Dasar Hukum Pengujian Peraturan Wali Kota oleh Mahkamah Agung telah secara khusus teramanatkan dalam Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana menyebutkan Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Lebih lanjut dalam Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah undang-undang di duga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Apabila

¹⁴⁵ Dhahana Putra et. al *op.Cit.* hlm 100.

terdapat pihak yang merasa bahwa terdapat substansi peraturan wali kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dapat dilaksanakan pengujian baik secara formil maupun secara materiil.

Pengujian secara formil merupakan pengujian terhadap peraturan wali kota berkenaan dengan pemenuhan proses atau prosedur pembentukan peraturan wali kota.¹⁴⁶ Dapat dikatakan bahwa pengujian formil pada Peraturan Wali Kota Semarang dapat terjadi ketika dalam pembentukannya merasa bahwa proses pembentukannya bertentangan dengan ketentuan dan prosedur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini apabila pembentukan Peraturan Wali Kota bertentangan dalam kaitan proses atau prosedur terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang 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.

Kemudian pengujian materiil adalah pengujian peraturan wali kota berkenaan dengan materi muatan suatu peraturan Wali Kota yang dianggap

¹⁴⁶ *Ibid hlm. 103*

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴⁷ Dalam hal ketika terdapat pertentangan antara materi peraturan wali kota dengan materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya dapat dilakukan pengujian materiil pada mahkamah agung. Materi muatan pengujian berarti dalam ayat, pasal, dan.atau bagian peraturan wali kota yang dianggap bertentangan dengan peratura perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut termasuk lampiran dalam peraturan wali kota.

Pada pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota sangat mungkin untuk dilakukan pengujian secara formil mengingat karena pembentukannya tidak melalui tahapan perencanaan sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn dimana pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan dan pengundangan. Meskipun dalam pelaksanaannya masih dimungkinkan adanya pengujian materiil tetapi ketika berbicara aspek perencanaan akan sangat mungkin untuk dilakukan pengujian formil. Terlebih Peraturan Wali Kota yang terbit pada tahun 2015 setelah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terbit sampai tahun 2021 dimana ketentuan terkait perencanaan peraturan wali kota telah diatur dan Pemerintah Kota Semarang belum memiliki instrumen perencanaan

¹⁴⁷ *Ibid.*

Peraturan Wali Kota Semarang. Pada Tahun 2022 sampai saat ini 2025 telah memiliki instrumen perencanaan. Pada Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota diktum kelima mengatur sebagai berikut

- KELIMA** : Dalam keadaan tertentu, Unit Pengusul dapat mengusulkan rancangan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang dengan alasan:
- a. Peraturan atas tindak lanjut terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang;
 - b. Tindak lanjut pelaksanaan putusan dari lembaga peradilan;
 - c. Tindak lanjut temuan/rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan yang harus segera diselesaikan sesuai tenggat waktu rekomendasi;
 - d. Amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terbit setelah ditetapkannya Keputusan ini;
 - e. Tindak lanjut arahan Wali Kota Semarang; atau
 - f. Tindak lanjut penanganan kejadian luar biasa atau bencana yang harus segera diselesaikan.

Meskipun dalam pelaksanaannya telah diberi ruang tetapi apakah diktum ini dapat disamakan dengan aspek perencanaan. Khususnya pada poin huruf e akan menjadi sulit pembuktiannya jika tidak didasarkan pada suatu bukti yang dapat diketahui. Sehingga, dalam hal Peraturan Wali Kota Semarang yang telah terbit apabila dirasa merugikan pihak-pihak tertentu dikarenakan prosedur yang tidak sesuai atau karena dapat dengan mudah mengajukan pengujian secara formil kepada Mahkamah Agung.

Kemudian ketika terdapat pihak yang merasa bahwa materi muatan terdapat pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi meskipun dalam pembentukannya telah sesuai dengan ketentuan yang ada pada diktum kelima terkait dengan Perencanaan Penyusunan

Peraturan Wali Kota Semarang yang dimungkinkan untuk dibentuk di luar perencanaan. Pihak tersebut dapat dilakukan permohonan pengujian materiil kepada Mahkamah Agung. Karena meskipun dalam pembentukannya tidak sesuai dengan perencanaan tetapi karena aspek kurang hati hati terdapat materi muatan yang mungkin saja bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam uji formil atau uji materiil oleh Mahkamah Agung putusan terhadap pengujian tersebut bersifat final dan berkekuatan hukum yang mengikat. Final yakni putusan Mahkamah Agung langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Agung mencakup pula kekuatan hukum yang mengikat (*final and binding*). Akibat hukum utamanya adalah tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh terhadap putusan tersebut. Sifat mengikat juga berlaku sifat *erga omnes* yaitu putusan berlaku untuk seluruh warga negara yang berada di daerah tersebut.¹⁴⁸

Terhadap hasil putusan Mahkamah Agung apabila suatu peraturan Wali Kota dinyatakan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan tersebut diputuskan peraturan wali kota menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Wali Kota harus menindaklanjuti dengan

¹⁴⁸ Dhahana Putra et. al *op.Cit.* hlm 109.

pembentukan peraturan wali kota baru sebagai akibat putusan Mahkamah Agung ini.¹⁴⁹

Pada Pemerintah Kota Semarang dalam pelaksanaannya pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang memang tidak pernah dilakukan pengujian ke Mahkamah Agung baik pengujian formil maupun pengujian materiil. Dengan tidak adanya pengujian dapat dikatakan bahwa masyarakat menerima akan adanya kehadiran aturan tersebut.

Kemudian ketika dikaitkan dengan teori berlakunya hukum yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang berkualitas serta tangguh, dapat digunakan 3 (tiga) landasan dalam penyusunan suatu perundang-undangan, yaitu: pertama, landasan yuridis (*juristische gelding*); kedua, landasan sosiologis (*sosiologische gelding*) dan ketiga landasan filosofis (*philosophische gelding*) dalam aspek terhadap akibat hukum dan konsekuensi hukum berupa pengujian formil atau materiil terhadap Peraturan Wali Kota Semarang Yang Terbit Di Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang.

- a. *Juristische Gelding* berarti dasar yuridis pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perlu dibentuk untuk mengatasi permasalahan dan mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan. Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota

¹⁴⁹ *Ibid.*

Semarang di luar perencanaan penyusunan peraturan Wali Kota Semarang. dalam pembentukannya memang sedikit berbeda dari ketentuan yang seharusnya dimana dalam ketentuan pembentukan peraturan perundang menyatakan bahwa tahapan terdiri atas perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, dan pengundangan. Tahapan perencanaan tidak dilalui menjadi peraturan wali kota Semarang yang terbit tentu akan dapat dilakukan uji formil. Tetapi untuk mencegah hal tersebut perlunya penegasan bahwa dalam pembentukan peraturan wali kota di luar perencanaan aspek mengesampingkan perencanaan dapat dibuktikan bahwa memang telah melalui mekanisme dimana perencanaan tersebut dapat dikesampingkan. Pada Keputusan Wali Kota tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota dalam hal harus dibentuk Peraturan Wali Kota hanya mengatur terkait kriteria nya saja. Sementara pada Bagian Hukum belum ada mekanisme khusus untuk menjalankan kriteria tersebut hanya berdasarkan usulan administrasi yang sama dengan pengajuan Peraturan Wali Kota Semarang pada umumnya, belum ada penanda khusus jika memang dibentuk di luar perencanaan.¹⁵⁰ Selain itu berkaitan dalam pembentukannya juga lebih didasarkan pada saling berkoordinasi. Sehingga dari aspek *juridistische gelding* pembentukan peraturan Wali Kota Semarang di

¹⁵⁰ Wawancara dengan Reza Aulia Hakim Perancang Perundang-Undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, 3 Oktober 2025

Luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang masih dapat dimungkinkan untuk dilakukan uji formil karena sedikit mengesampingkan aspek perencanaan walaupun sebenarnya ketentuan tersebut telah diatur dalam keputusan wali kota tersebut. Untuk memastikan ketentuan ini memang perlu adanya pembuktian saat uji formil tetapi sampai dengan saat ini belum pernah ada yang dilakukan uji formil sehingga dari aspek pembentukan peraturan wali kota masyarakat memang membutuhkan adanya aturan tersebut sebagai dasar hukum dan untuk mengisi kekosongan hukum.

- b. *Sosiologischche Gelding* mencerminkan bahwa hukum harus sesuai dengan kenyataan masyarakat. Untuk menghindari dilakukan pengujian formil ataupun pengujian materiil dalam pembentukan peraturan Wali Kota di luar perencanaan penyusunan peraturan Wali Kota Semarang hendaknya peraturan wali kota semarang memang benar benar dibutuhkan oleh masyarakat. Ketika masyarakat membutuhkan hukum sebagai akibat dari adanya kebiasaan yang timbul maka secara langsung masyarakat akan membutuhkan hukum tersebut daripada melakukan uji formil atau uji materiil terhadap Peraturan Wali Kota Semarang yang diundangkan meskipun dalam pembentukannya tidak melalui perencanaan karena memang dibutuhkan oleh masyarakat. Karena terdapat istilah dalam akademisi maupun praktisi hukum bahwa hukum selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat atau perkembangan masyarakat selalu

berada satu langkah atau lebih langkah didepan hukum yang ada.¹⁵¹ Seperti Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2025 tentang tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan, peraturan ini dibentuk sebagai akibat dari adanya pembaharuan pengaturan terhadap kebijakan pembentukan RT dan RW. Dalam hal ini RT dan RW sudah ada dan hidup dalam masyarakat tetapi pengaturan yang bersifat lokal dan kedaerahan belum tersedia. Sehingga diperlukan adanya pengaturan tersebut dalam masyarakat meskipun tidak tercantum dalam Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang. Meskipun dibentuk di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang tetapi Peraturan Wali Kota Semarang tersebut lahir dari kebiasaan yang timbul dalam masyarakat dan memperkuat budaya yang sudah ada dalam masyarakat. Sehingga untuk dilakukan pengujian materiil meskipun masih mungkin hanya saja menjadi lebih kecil peluangnya.

- c. *Philosophische Gelding* artinya landasan filsafat yang menjadi dasar cita cita dan memenuhi falsafat hidup. Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang untuk meminimalisir dilakukan uji formil dan materiil dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar Penyusunan Perencanaan Peraturan Wali Kota Semarang hendaknya

¹⁵¹ Asep Iswahyudi Rachman, Perlindungan Hukum Dengan Hak-Hak Pekerja di PT Grab Semarang, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol 1 No 1, 2018, hlm 230.

mempertimbangkan aspek filosofis yang menjadi dasar menuangkan suatu masalah kedalam peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan Peraturan Wali Kota di luar perencanaan aspek filosofis utamanya adalah untuk mewujudkan cita cita luhur dan memenuhi aspek aspek nilai kemanusiaan sebagai contoh pada Peraturan Wali Kota Semarang Nomor Nomor 49 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pendaftaran Lembaga Kesejahteraan Sosial. Untuk memenuhi nilai nilai kemanusiaan serta dalam rangka menjamin tata cara membentuk lembaga kesejahteraan sosial yang berada di masyarakat maka dibentuklah Peraturan Wali Kota Semarang sebagai jaminan agar terbentuk hukum yang bersifat tertib dan mengatur dalam membentuk lembaga kesejahteraan sosial. Memang jika dilihat aspek filosofi merupakan ranah abstrak dimana cita cita luhur pembentukan hukum menjadi hal utama. Tetapi ada rambu rambu dan ketentuan yang harus ditempuh yang mana telah menjadi kesepakatan berupa Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota sehingga jika memang utamanya selain akan kebutuhan masyarakat juga harus memenuhi kaidah yang berlaku. Jika tidak memenuhi kaidah yang berlaku serta aspek filosofis maka dapat akan dilakukan pengujian formil ataupun materiil oleh pihak pihak yang merasa dirugikan.

Dari pemaparan diatas dapat dikatakan jika pembentukan Peraturan Wali Kota di luar Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota akan dapat dilakukan pengujian secara formil maupun materiil. Berdasarkan teori

berlakunya hukum yang dikemukakan oleh Bagir Manan meskipun masih ada kemungkinan untuk dilakukan uji tetapi perlu dilihat sejauh mana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis tersebut terpenuhi atau hanya sekedar peraturan wali kota tersebut dibentuk atas dasar administrasi saja. Jika memang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat kemudian sesuai dengan ketentuan yang ada pada Diktum kelima Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang serta berlandaskan landasan sosiologis, filosofis dan yuridis, seharusnya peluang untuk dilakukan uji formil ataupun uji materiil menjadi lebih kecil kemungkinannya. Pada Pemerintah Kota Semarang sampai dengan saat ini belum pernah dilakukan adanya uji formil atau uji materiil terhadap peraturan Wali Kota Semarang yang terbit di luar perencanaan penyusunan peraturan Wali Kota Semarang yang mana membuktikan jika Peraturan Wali Kota tersebut memang benar benar dibutuhkan oleh masyarakat.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Prosedur Pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan adalah dengan tetap mematuhi ketentuan perencanaan yang ada pada Keputusan Wali Kota Semarang tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang. Ketentuan tersebut ada pada Diktum Kelima diantaranya pembentukan peraturan atas tindak lanjut terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang, tindak lanjut pelaksanaan putusan dari lembaga peradilan, Tindak lanjut temuan/rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan yang harus segera diselesaikan sesuai tenggat waktu rekomendasi, Amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terbit setelah ditetapkannya Keputusan, Tindak lanjut arahan Wali Kota Semarang, dan tindak lanjut penanganan kejadian luar biasa atau bencana yang harus segera diselesaikan. Saat terdapat kebutuhan akan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan, Perangkat Daerah mengusul mengajukan koordinasi dengan Bagian Hukum. Kemudian dilaksanakan koordinasi dan komunikasi untuk mengetahui sejauh mana urgensi dari raperwal tersebut dapat dibentuk. Kemudian Perangkat Daerah mengajukan draf disertai dengan keterangan/penjelasan sebagai pokok pikiran dari alasan pembentukan peraturan wali kota Semarang. Setelah itu dilaksanakan penyusunan dan pembahasan sesuai dengan ketentuan peratura perundang-

undangan. Kemudian saat pembahasan dilaksanakan fasilitasi meskipun belum optimal dilakukan karena mempertimbangkan kebutuhan dan waktu dalam pembentukan peraturan wali kota Semarang. Setelah pembahasan dilaksanakan penetapan atau pengesahan oleh Wali Kota Semarang yang diakhiri dengan pengundangan oleh Sekretaris Daerah Kota Semarang

2. Akibat dan konsekuensi hukum atas diundangkannya Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan adalah Peraturan Wali Kota Semarang dapat dilakukan pembatalan Oleh Gubernur. Pembatalan dapat dilakukan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Pembatalan dilakukan setelah mendapat rekomendasi dari tim pengkaji. Kemudian konsekuensi hukum lainnya adalah Peraturan Wali Kota Semarang yang terbit di luar perencanaan adalah dapat dilakukan uji formil atau uji materiil. Uji Formil dilakukan apabila dalam pembentukan Peraturan Wali Kota Semarang di luar perencanaan penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang berkaitan dengan pemenuhan proses atau prosedur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian pengujian secara materiil adalah pengujian dalam rangka menguji materi muatan berkaitan apakah Peraturan Wali Kota Semarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengujian dilakukan dengan mengajukan permohonan pada Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan berkekuatan hukum mengikat, tidak diajukan upaya hukum atau peninjauan kembali.

B. Saran

1. Dalam membentuk Peraturan Wali Kota di luar perencanaan hendaknya Pemerintah Kota Semarang memberikan ketentuan ketentuan yang luwes tetapi dalam mengesampingkan aspek perencanaan. Pemerintah Kota Semarang perlu membentuk prosedur yang dituangkan dalam standar operasional prosedur agar memberi gambaran ketika pembentukan Peraturan Wali Kota di luar perencanaan penyusunan sehingga aspek perencanaan meskipun dikesampingkan tetapi masih dapat terukur dan terkontrol serta dalam pembentukan hendaknya tetap mengikuti kaidah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pemerintah Kota Semarang hendaknya mengedepankan keterbukaan informasi terkait pembentukan peraturan wali kota Semarang agar terhindar dari adanya uji formil atau uji materiil dikarenakan aspek perencanaan dalam pembentukan peraturan Wali Kota Semarang tidak dilaksanakan dengan baik.
3. Pemerintah Kota Semarang perlu mendorong kepatuhan terhadap Perencanaan Penyusunan Peraturan Wali Kota Semarang yang ada untuk dapat diwujudkan menjadi Peraturan Wali Kota

DAFTAR PUSTAKA

Al Quran

A. Buku

Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah, Terjemah D.R Sayyid Muzzanni*, Mizan Ilmu, Kediri, 2000

Abdurahman Taj, *Al-Siyasah al Syariah wa al Fiqh Islami*, Mathbaah Dar Al Ta'lif, Mesir, 1993

Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta

Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013

Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta

Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta

Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017

Azis Syamsudin, *Praktik dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

B. Hestu Cipto Handayano, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992

- Bahder Johar Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung
- Bambang Sunggono, 2015, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta
- Black, Henry Campbell., 1979, *Black Laws Dictionary*, West Publishing CO, St Paul Minnesota
- Dahlan Abd Rahman, *Ushul Fiqh*, Amzah, Jakarta, 2014
- Dhahana Putra et. al, *Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, 2025
- Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonom*, Setara Press, Malang, 2013
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1971,
- Fuller Lon F., 1964, *The Morality of Law*, Book Crafter Inc, Virginia
- Gazali, 2022, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Sanabil, Mataram
- Hari Subarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008
- I Wayan Parsa, *Hubungan Pusat dan Daerah (Suatu Pendekatan Teoritis)*, FH Universitas Udayana, Denpasar, 2015
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidean Indonesia*, Alumni, Malang, 2009

- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta,
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*,
Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*,
Jakarta, Buana Ilmu, 2007
- John Kenedi, *Menghadang Prostitusi kajian Yuridis-Sosiologis Perda Nomor 24
Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran di Kota Bengkulu*, IAIN Bengkulu
Press, Bengkulu, 2016
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan
antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004
- Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem
Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010
- King Faisal, *Teori Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media,
Yogyakarta, 2017
- Lukman Santoso, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum
Indonesia Pasca Reformasi*, IAIN Press, Ponorogo, 2016
- Lutfil Ansori, 2020, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan
Perundang-Undangan*, Rajawali Pers, Jakarta
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan
Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- M. Nasroen, *Masalah-Masalah Sekitar Otonomi Daerah*, Wolters, Jakarta, 1951
- Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Konversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta,
2009

- Maria Farida Indrati, 2024, Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan, Kanisius, Yogyakarta
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020
- Marwan Mas, 2003, Pengantar Ilmu Hukum, Ghalia Indoneisa, Bogor
- Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001
- Muhammad Juanedi, *Teori Perancangan Hukum*, Universitas Semarang Press, Semarang, 2021
- Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan di Indoensia*, Refika Aditama, Bandung, 2014
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012,
- Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta
- Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Indo Hill Co., Jakarta, 1999
- Pipin Syarifin, 1999, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Bandung
- Prajudi Atmosudirjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta,
- Roni Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta

- Rosady Ruslan, 2010, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*,
Mandar Maju, Bandung
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran/Hukum Administrasi Negara*, UII Press,
Yogyakarta, 2001
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*,
Liberty, Yogyakarta, 1997
- Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta,
1984
- Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*,
Rajawali Press, Jakarta
- Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta,
Bandung
- Suteki dan Galang Taufani, 2020, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cet 3, Rajawali
Press, Jakarta
- Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Cet Kedua, Kencana Press, Jakarta, 2007
- W. Ridwan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta,
2014
- Wahbah al Zuhaili, *Al-Fiqhu al-Islami, Wa Adillatuhu, Terjemah D.R Syafi'I
Zahirin*, Pustaka Kajian, Jakarta, 2011

- Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002
- Yuliandri, 2013, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta
- Yusnani Hasyimzoem et al., *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017
- Yusnani Hasyimzum, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, Bandar Lampung, Justice Publisher, 2014
- Zainudin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Cet 11, Sinar Grafika, Jakarta

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana 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 Pemerintah Daerah sebagaimana beberapa kali telah 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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 180 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah

C. Jurnal

Achmad Budi Waskito, Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol 1, No 1, 2018

Ade Onny Siagian, Penerapan Asas Hukum Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang Berkeadilan dan Partisipatif, *Jurnal Terapan Informatika Nusantara*, Vol 2 No 2, 2018

Agustina dan Sagita Purnomo, Kajian Yuridis Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dan Berkeadilan Bagi Masyarakat, *Al Manhaj Jurnal hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol 5 No 2, 2023

Arliman Laurensius, Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Ahli dan Konsep Pemberlakukannya di Indonesia, *Jurnal Selat*, Vol 5, Cet 1, 2018

Asep Iswahyudi Rachman, Perlindungan Hukum Dengan Hak-Hak Pekerja di PT Grab Semarang, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol 1 No 1, 2018

Cahya Wulandari, Kedudukan Moralitas Dalam Ilmu Hukum, *Jurnal Hukum Progesif*, Vol 8 No 1, 2020

- Erdward Rinaldo, *Analisis Fiqh Siyash Dusturiyah* dalam Pembentukan Peraturan Tentang *Trading in Influence* dalam Hukum Positif di Indonesia, *Journal of Constitutinal Law*, Vol 1, No 1 , 2021
- Hery Yulianto, Kajian Yuridis Pembentukan Peraturan Omnibus Law, *Hukum dan Keadilan*, Vol.11 No.1, 2024
- Irfan Iryadi, Landasan Yuridis Permenkumham Nomor 3 Tahun 2017 ditinjau dari sudut teori daya laku hukum (*Geltung*), *Rechtsvinding*, Vol. 6 No. 3, 2023
- Iwan Sulistiyo, Widayati, Sri Kusriyah., Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peratuan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Daulat Hukum*, Vol 1. No.1, 2018
- Kafin Muhammad, Perubahan Mekanisme Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia Perspektif Fiqh Siyash Dusturiyah, *Jurnal of Indonesian Law*, Vol 4 No 1, 2023
- Mastorat, Perspektif Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan di Indonesia, *Fundamental: Jurnal Publikasi Hukum*, Vol 9 No 2, 2023
- Moh Wildan Hikmawan dan Nur Adhim, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Pelaksanaan Progam PTSL di Kabupaten Jepara, *Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol 5 No 1, 2023
- Rika Marlina, Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia, *Jurnal Daulat Hukum*, FH Universitas Sultan Agung, Vol 1 No 1 Maret 2018
- Rustam, Analisis Hukum Penetapan Peraturan Kepala Daerah Tanpa Melalui Proses Fasilitasi, *Kolaboratif Sains*, Vol 6. No.12, 2023

Sema Ardiyanto, *Public Policy Analysis by The Government of Pati on Negative Impact of Prevention of Karaoke for The Turism Business*, *Jurnal Daulat Hukum* Vol 1 No 3, 2018

Subarsyar, *Pelaksanaan Asas Hukum Rektroaktif Terhadap Penegakan Hukum Pidana Dalam Rangka Efektivitas Pengembalian Keuangan Negara*, *Jurnal Soshum Insentif*, Vol 1 No 1, 2018

Suroto, *Dampak Penambangan Pasir Besi di Desa Bandungharjo, Banyumanis, dan Ujungwatu Kabupaten Jepara Menurut UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2018