

**ANALISIS *SIYASAH DUSTURIYAH* TENTANG
KEWENANGAN KEMENKUMHAM DALAM HARMONISASI
PERATURAN DAERAH**

SKRIPSI

Oleh
Ahmed Ro'in Winata
NIM : C05216002



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah Dan Hukum
Jurusan Hukum Publik Islam
Program Studi Hukum Tata Negara
Surabaya
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang Bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ahmed Ro'in Winata

NIM : C05216002

Fakultas/Jurusan/prodi: Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Siyasah Dusturiyah tentang Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang ditunjuk sumbernya.

Surabaya, 27 Juni 2023
Saya yang menyatakan



Ahmed Ro'in Winata
NIM. C05216002

PERSETUJUAN PEMBIMBING
PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Ahmed Ro'in Winata
NIM : C05216002
Judul : Analisis *Siyasah Dusturiyah* Tentang Kewenangan
KEMENKUMHAM dalam Harmonisasi Peraturan Daerah

Ini telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 27 Juni 2023

Pembimbing,



Arif Wijaya, SH, M.Hum.
NIP. 197107192005011003

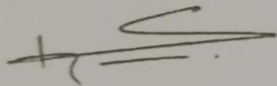
LEMBAR PENGESAHAN

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Ahmed Ro'in Winata NIM. C05216002 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Selasa, 11 Juli 2023 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Hukum Tata Negara.

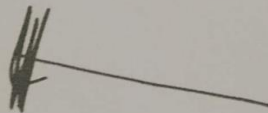
Majelis Munaqasah Skripsi :

Penguji I



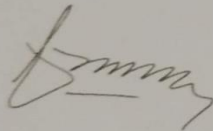
Arif Wijaya, S.H., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

Penguji II



Dr. Muwahid, S.H., M.Hum.
NIP. 197803102005011004

Penguji III



Dr. Lutfil Ansori, S.H.I., M.H.
NIP. 198311132015031001

Penguji IV



Daman Huri, S.H., M.Hum.
NIP. 202111014

Surabaya, 14 Juli 2023

Mengesahkan

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Dr. H.P. Saifullah Musafira'ah, M.Ag
NIP. 196303271999032001

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ahmed Ro'in Winata
NIM : C05216002
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : roin6030@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)

yang berjudul :

ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TENTANG KEWENANGAN KEMENKUMHAM
DALAM HARMONISASI PERATURAN DAERAH

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 27 Juni 2023

Penulis

(Ahmed Ro'in Winata)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian yang berjudul “Analisis Siyasah Dusturiyah tentang Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah” penelitian ini ditujukan untuk menjawab pertanyaan, bagaimana kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah, serta bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis, dalam penggalan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*), dan teknik dokumentasi ini kemudian dianalisis dengan teknik deskriptif deduktif.

Dari penelitian ini menghasilkan kesimpulan: *pertama*, Harmonisasi rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah dilakukan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang Perancangan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana diatur dalam Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Nomor PPE.PP.01.03-473 Tahun 2018. Harmonisasi dalam pembentukan peraturan daerah mempunyai fungsi yang sangat penting, karena pembentukannya nanti tidak terjadi tumpang tindih (*overlap*) kewenangan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Apabila terjadi tumpang tindih antara materi peraturan yang satu dengan yang lainnya maka akan terjadi kekacauan dalam penegakan hukumnya (*law enforcement*). *Kedua*, Dalam perspektif hukum tata negara Islam harmonisasi dilakukan agar peraturan perundang-undangan yang diterapkan dalam suatu perkara tertentu harus sesuai dengan syariat Islam, dalam hal ini al-Quran sebagai hukum tertinggi (*fundamental norm*), yang melandasi terbentuknya hukum-hukum turunnya baik, fikih, qanun. Harmonisasi hukum Islam diperlukan agar hukum tidak bertentangan dengan al-Quran agar tidak terjadi ketidakpastian hukum.

Lembaga/kementrian yang bertanggung jawab dalam harmonisasi rancangan peraturan daerah mempunyai kewajiban untuk mengembangkan mekanisme pengawasan dan evaluasi yang efektif terhadap proses harmonisasi peraturan daerah. tujuannya agar dapat memastikan bahwa peraturan daerah yang diterapkan benar-benar sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dan tidak terdapat tumpang tindih kewenangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM.....	1
PERNYATAAN KEASLIAN.....	2
PERSETUJUAN PEMBIMBING	3
LEMBAR PENGESAHAN	4
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	5
MOTTO	6
KATA PENGANTAR.....	7
ABSTRAK	9
DAFTAR ISI.....	10
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah.....	8
C. Rumusan Masalah.....	9
D. Tujuan Penelitian	10
E. Manfaat Penelitian	10
F. Kajian Terdahulu	11
G. Defenisi Oprasional	15
H. Metode Penelitian	16
I. Sistematika Pembahasan.....	19
BAB II TINJAUAN UMUM SIYASAH DUSTURIYAH DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANAGAN	21
A. Tinjauan Umum Siyasa Dusturiyah	21
B. Peraturan Perundang-Undangan	27

C. Kewenangan Mahkamah Agung Terhadap Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	45
D. Teori Checks and Balances.....	49
BAB III KEWENANGAN KEMENKUMHAM DALAM HARMONISASI PERATURAN DAERAH.....	53
A. Sejarah Kemenkumham.....	53
B. Tugas Dan Fungsi Kemenkumham.....	55
C. Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah	56
BAB IV ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TENTANG KEWENANGAN KEMENKUMHAM DALAM HARMONISASI PERATURAN DAERAH.....	63
A. Analisis Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah	63
B. Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan	75
BAB V PENUTUP.....	83
A. Kesimpulan.....	83
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA.....	86

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum seperti yang termaktub pada Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) maka dipandang perlu untuk membuat regulasi yang bertujuan dapat mengatur segala tindakan pemerintah dan rakyat Indonesia. Regulasi yang dirancang harus berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta disusun mulai dari tingkat pusat sampai daerah berdasarkan hirarkinya.

Mengacu pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah Provinsi dan peraturan daerah Kabupaten termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan, dimana peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten tersebut dibentuk berdasarkan pemberian kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah, agar membentuk suatu regulasi terkait pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dilaksanakan di daerah serta dibentuk oleh pemerintah daerah berdasarkan otonomi daerah untuk kepentingan daerahnya. Adanya peraturan daerah sendiri bertujuan untuk mengatur dan mengurus jalannya suatu pemerintahan yang berada di daerah agar dapat selaras dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat di daerah. Peraturan

Daerah menjadi salah satu produk hukum yang penting sebagai bagian dalam sistem hukum nasional.¹

Dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi seluas-luasnya kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri wilayah masing-masing. Hal tersebut bertujuan agar dalam pelaksanaannya pemerintah daerah dapat mempercepat dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya dalam menjalankan peran sebagai Negara Hukum pemerintah harus dapat menata kehidupan masyarakat yang berlandaskan pada peraturan Perundangan. sehingga setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus berlandaskan kepentingan rakyatnya.³

¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), 21.

² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 259.

³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung : Pustaka Setia, 2015, 448.

Seperti halnya yang berlaku pada Peraturan Perundang-Undangan yang lain, umumnya suatu peraturan dilakukan beberapa tahapan yang harus dilalui dalam pembentukan Perda mulai dari merancang, menyusun, membahas, mengesahkan, mengundang dan, menyebarluaskan.⁴ Pada tahap penyusunan Perda, terdapat sesuatu hal yang dikenal dengan harmonisasi. Mekanisme pelaksanaan harmonisasi Perda, selain berlandaskan undang-undang juga didasari oleh Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai aturan pelaksana UU Nomor 12 Tahun 2011. Selain itu ketentuan undang-undang dan aturan pelaksanaannya tersebut, secara teknis terdapat aturan Permenkumham No 22 Tahun 2018 yang melatar belakangi atas keterlibatan perancang dalam proses harmonisasi membentuk peraturan di tingkat daerah.

Akan tetapi metode yang dilakukan oleh pemerintah tentang Desentralisasi yang dijalankan saat ini bertolak belakang dengan apa yang telah di cita citakan, bahwa tujuan dari pada pemerintah pusat selama ini adalah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dari sistem terpusat (*centralized government*) menuju otonomi daerah (*desentralized government*). Sistem pemerintahan yang terdesentralisasi memberikan dampak kebebasan kepada setiap daerah untuk melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat, karena sebagian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat telah dilimpahkan ke daerah. Dengan demikian penarikan kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur dan/atau Perangkat di Daerah dapat dilakukan oleh

⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (LN Tahun 2011 Nomor 82, TLN 5234).

Pemerintah, sebagian maupun seluruhnya apabila kewenangan yang telah dilimpahkan tidak dapat dilanjutkan.⁵

Dengan adanya otonomi daerah maka setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola seluruh daerah termasuk membuat dan membentuk produk hukum sesuai dengan masalah dan kebutuhan yang dihadapi. Pemerintah Daerah dapat membentuk produk hukum sesuai dengan masalah yang dihadapi, melalui pembuatan produk hukum daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA), Peraturan Kepala Daerah, maupun Keputusan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan dalam prakteknya peraturan daerah ini memiliki historis terkait peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan dan atura yang lebih tinggi, dalam hal ini perlu di sadari bahwa uji materi terhadap peraturan daerah ini juga masih melibatkan Mahkamah Agung dalam proses judicial review artinya dalam melakukan hal tersebut negara memerlukan kekuasaan kehakiman dalam prakteknya. Ketika ada peraturan di bawah undang-undang yang bermasalah. *Judicial review* sebagai metode hukum untuk melakukan pengujian konstitusionalitas atau pengujian konsistensi suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan undang-undang yang dilakukan oleh lembaga peradilan, merupakan konsepsi hukum yang telah mengalami sejarah panjang dalam perkembangan sistem-sistem hukum yang berbeda. Bentuk dasar yang mendasari konsep tentang hirarki norma hukum adalah meletakkan norma dasar (*fundamentalnorm*, *basic norm*) sebagai hukum tertinggi dalam sistem norma.

⁵ Djohan Effendi, 2001, *Penyelenggaraan Dekonsentrasi*, (Sinar Grafika, Jakarta), 9.

Norma dasar ini mengendalikan dan memberikan legitimasi pada peraturan-peraturan yang lebih rendah yang dibuat sebagai konkretisasi dari norma dasar tersebut. Semua norma yang sah dapat ditelusuri kembali ke norma dasar tunggal, dan norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma yang teratur. Norma dasar ini merupakan sumber validitas yang sama bagi semua norma yang termasuk dalam sistem yang sama, dan menjadi alasan validitas yang sama untuk keberlakuan norma-norma tersebut.

Kemudian, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu system yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.⁶

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan juga harus bersumber dan berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pembentukannya wajib memenuhi unsur “dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan”. Terkait dengan “dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah” ini memang belum ada

⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Buku 1), edisi revisi, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007, .57.

parameter/ukuran yang pasti dan baku yang dapat dijadikan dasar pengujian konstitusionalitas dibentuknya Perda tersebut.

Pemeriksaan kesesuaian dengan konstitusi terhadap Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang diperlukan dalam negara yang berdasarkan hukum dan demokrasi, diberikan wewenang kepada lembaga kekuasaan yudikatif yang independen. Lembaga kekuasaan yudikatif yang dimaksud di sini adalah Mahkamah Konstitusi yang didirikan berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah mengalami perubahan ketiga pada tanggal 9 November 2001, untuk menguji undang-undang, serta Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Menurut Jimly Ashiddiqie, tugas utama dalam pemeriksaan konstitusionalitas (*constitutional review*) adalah:

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan pertimbangan peran (*interplay*) antar cabang kekuasaan legislative, eksekutif, dan lembaga peradilan (*judiciary*). *Judicial review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan.
2. Melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan Negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin oleh konstitusi.

Sri Sumantri membagi “hak menguji” tersebut atas hak menguji formal (*formele toetsingrecht*) dan hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*). Hak

menguji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui formalitas atau cara-cara (prosedur) sebagaimana yang ditentukan /diatur dalam peraturan perundang-undangan. Yang diuji adalah tata cara pembentukan suatu undang-undang dan lembaga yang membentuknya.⁷ Hak menguji materiil adalah wewenang menyelidiki dan kemudian menilai apakah isi atau materi muatan suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Selain itu dalam islam, konsep legislatif secara umum memang tidak tersedia untuk diterapkan. Namun tidak juga semata-merta membiarkan umat Islam tanpa pedoman atau acuan dalam bernegara dan mengatur pemerintahan. Islam memberikan prinsip-prinsip dan tata nilai yang perlu untuk dikembangkan oleh umatnya dengan melihat perkembangan zaman dan tempat serta permasalahan yang dihadapi.⁸ Konsep kekuasaan legislatif yang berlaku dalam Islam menempatkan para mujtahid dan mufti (ahli fatwa) serta pakar-pakar dalam suatu bidang yang dapat mengeluarkan ketentuan dan ketetapan yang harus dijalankan secara efektif yang nantinya akan dipertahankan oleh lembaga yudikatif (peradilan). Karena pada prinsipnya semua ketetapan yang ada mutlak berada di tangan Allah SWT, pemangku kekuasaan legislatif hanya berwenang menggali dan memahami sumber-sumber syariat menginterpretasikan kandungan al-Qur'an dan as-Sunnah.

⁷ Sri Sumantri, *Hak Uji Materiil di Indonesia*, Bandung, PT Alumni, 1977, 18.

⁸ Munawir Sjadzali, *Islam dan Taa Negara*, (Jakarta, UI Press, 1993), 11.

Setidaknya ada dua fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif. Pertama, dalam hal yang ketentuannya telah tercantum dalam Nash, undang-undang yang telah dikeluarkan oleh lembaga legislatif adalah undang-undang yang bersifat ilahiyah yang telah disyariatkan dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad SAW. Kedua, sumber ajaran tersebut hanya memaparkan masalah-masalah global, sementara perkembangan masyarakat sangat cepat dan rumit sehingga membutuhkan jawaban yang tepat. Kedua, melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan yang tidak secara *rigid* dijelaskan dalam Nash.⁹ Segala produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif (lembaga pembentuk hukum) berupa undang-undang atau produk hukum lainnya haruslah mengikuti ketentuan syariat tersebut.

Penelitian ini berangkat dari pandangan bahwa kewenangan harmonisasi rancangan Peraturan Daerah oleh Kementerian Hukum dan HAM perlu dikaji kembali dalam perspektif pembagian kekuasaan dan otonomi daerah. Meskipun harmonisasi bertujuan mewujudkan keselarasan peraturan perundang-undangan, keterlibatan pemerintah pusat melalui Kementerian Hukum dan HAM berpotensi memperluas intervensi eksekutif terhadap kewenangan pembentukan Peraturan Daerah yang secara konstitusional berada pada Pemerintah Daerah dan DPRD. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji apakah kewenangan tersebut selaras dengan prinsip otonomi daerah dan Siyasah Dusturiyah.

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta, Radar Jaya Pratama, 2001), 162-163.

Berdasarkan Uraian yang telah dijelaskan dalam latar belakang, persoalan tentang Harmonisasi Perda yang dilakukan oleh Kemenkumham yang dalam hal ini sebagai Eksekutif dengan Hak Uji Materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan statusnya sebagai lembaga Yudikatif terbukti adanya Disharmonisasi yang dilekukan kedua lembaga tersebut, mengingat dalam realitasnya kedua lembaga saling melakukan *screaning* yang dilakukan terhadap Peraturan Daerah sehingga menimbulkan ketidak pastian dalam pembagian kekuasaan.

Dengan merujuk pada ketentuan diatas maka terdapat beberapa persoalan yang terangkum dalam identifikasi masalah dan batasan masalah yang diteliti sebagai berikut:

1. Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonis Peraturan Daerah
2. Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonis Peraturan Daerah ditinjau dari Siasyah Dusturiyah
3. Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Agung dalam menguji peraturan dibawah undang-undang
4. Potensi tumpang tindih kewenangan antara harmonisasi oleh Kemenkumham dan mekanisme pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah?

2. Bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan?

D. Tujuan Penelitian

Rumusan masalah tersebut diatas menurut penulis perlu dan mendesak diteliti dengan tujuan untuk :

1. Menganalisis kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah.
2. Menganalisis analisis Siyasah Dusturiyah terhadap harmonisasi peraturan perundang-undangan.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah memberikan pandangan terkait perkembangan hukum yang ada saat ini bagi pembaca, serta ada beberapa manfaat tersebut yang di ringkas oleh penulis sebagaimana berikut:

1. Manfaat Teoritis

Pada perinsipnya teori penelitian ini diharapkan dapat memperjelas fungsi dalam Pembagian Kekuasaan yang dilakukan oleh lembaga Eksekutif dalam hal ini peran Kemenkumham dalam Mengharmonisasi Peraturan Daerah dan juga lembaga Yudikatif yaitu Mahkamah Agung dalam fungsinya untuk melakukan *judisial review*, yang secara normatif masih terdapat Disharmonisasi di dalamnya. Dengan menggunakan pisau analisa konsep *trias politica* diharapkan dapat memberikan pandangan baru dan kejelasan kepada proses yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut

agar dapat terpai kekuasaan yang saling mengimbangi satu sama lain *check and balaces*.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran sekaligus informasi yang bermanfaat kepada para pembaca dalam mengembangkan penelitian selanjutnya. Serta menjadikan rujukan kepada lembaga yang terkait pada hal ini untuk dapat memberikan kepastian wewenang dari pada fungsi Lembaga Eksekutif dan lembaga Yudikatif.

F. Kajian Terdahulu

Kajian penelitian ini pada perinsipnya perlu bertujuan agar mendapatkan sudut pandang dan hubungan topik yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh penelitian lain. sehingga diharapkan tidak adanya pengulangan materi penelitian secara mutlak. Untuk mengetahui orisinalitas penelitian ini, penulis perlu memaparkan karya tulis (penelitian) terdahulu yang berhubungan dengan tema Analisis Siyasyah Dusturiyah Tentang Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah. Ada beberapa penelitian yang membahas tentang tema tersebut, yaitu:

Pertama, penelitian yang berbentuk Jurnal Ilmiah yang telah ditulis oleh Bambang Arwanto, Universitas Mataram, pada tahun 2013 dengan judul “Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah” Jurnal Ilmiah ini mengkaji tentang bagaimana teknis harmonisasi hukum dalam pembentukan

peraturan daerah termasuk pada unsur pengaturan, tolak ukur, tahapan/prosedur, dan subjek pengharmonisasian dan factor penyebab disharmonisasi hukum.¹⁰

Kedua, penelitian yang berbentuk Skripsi yang telah ditulis oleh Tsabitul ‘Azmi Chumairoh UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang pada tahun 2022 dengan judul “Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Bidang Penataan Ruang (Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Perspektif Siyasah Dusturiyah)” Skripsi ini mengkaji tentang implikasi hukum terhadap berlakunya undang-undang no. 11 tahun 2020 tentang cipta kerja terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang penataan ruang artinya dalam pembahasan tersebut lebih berfokus terhadap implikasi yang mengarah terhadap konsep otonomi daerah dengan menggunakan asas desentralisasi menuju sentralisasi. Selain itu Skripsi ini juga membahas tentang upaya untuk mengatasi konflik yang mengarah kepada kewenangan pemerintah Daerah yang seharusnya dapat dilakukan dengan harmonisasi kewenangan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan yang menyangkut kewenangan pemerintah daerah terutama dalam bidang penataan ruang.¹¹

Ketiga, penelitian yang berbentuk Skripsi dengan judul “Analisis Fikih Siyasah Terhadap Harmonisasi Legislasi Hukum Di Indonesia” ini telah disusun oleh Nabiella Aulia, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta pada tahun 2021. Dalam penelitian tersebut menjelaskan bahwa Harmonisasi legislasi hukum di Indonesia

¹⁰ Bambang Arwanto, *Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, (Jurnal Ilmiah, Universitas Mataram, Mataram 2013).

¹¹ Tsabitul ‘Azmi Chumairoh, *Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Bidang Penataan Ruang. (Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Perspektif Siyasah Dusturiyah)*, (Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2022).

ini ada yang telah harmonis dan ada juga yang belum harmonis dengan konstitusi, dalam penelitiannya di sebutkan juga contoh produk legislasi yang sudah harmonis misalnya tertera pada pasal 169 Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 yang mengatur tentang syarat calon presiden dan wakil presiden dan pada pasal 4 undang-undang nomor 39 tahun 2008 tentang Kementrian Negara, sedangkan dalam contoh produk legislasi yang belum harmonis yaitu peraturan Daerah kabupaten Batang Hari nomor 17 tahun 2013 yang mengatur terkait kewajiban mampi baca tulis al-Qur'an dan melaksanakan sholat fadlu bagi siswa yang beragama islam. Dalam penelitian tersebut dijelaskan pula bahwa Harmonisasi legislasi hukum di Indonesia ini secara prinsip telah sesuai dengan fikih siyasah karena telah memenuhi syarat dalam penyesuaian norma, dan produk legislasi hukum tersebut juga telah sesuai dengan prinsip fikih siyasah yaitu menghendaki terciptanya kemaslahatan bagi masyarakat, bangsa, dan negara.¹²

Keempat, penelitian yang berbentuk tesis yang berjudul “Analisis Fikih Siyasah Dusuriyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia” yang di tulis oleh Dimas Nur Kholbi, F02217037 Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya pada tahun 2019. Dalam penelitian tersebut penulis menjelaskan tentang pengaruh amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 kali ini sangatlah signifikan dalam proses pembentukan undang-undang karena terdapat berbagai landasan peraturan baru yang ada pada perubahan tersebut salahsatunya tertuang pada pasal 22A yang menerangkan

¹² Nabiella Aulia, *Analisis Fikih Siyasah Terhadap Harmonisasi Legislasi Hukum Di Indonesia*, (Skripsi-UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2021).

ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang yang di atur dalam undang-undang. Hasil dari peraturan tersebut adalah Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penulis juga menjelaskan dalam tesisnya terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sudah sesuai dengan prinsip fikih siyasah dusturiyah karena telah menggambarkan nilai keislaman yang tertuang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan¹³

Kelima, penelitian yang berbentuk Jurnal Ilmu Hukum dengan judul “URGensi HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH : Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah” yang telah di tulis oleh Arie Elcaputera, Ahmad Wali, dan Ari Wirya Dinata, Fakultas Hukum Universitas Riau pada tahun 2022 ini menjelaskan tentang bagaimana untuk merealisasikan keselarasan dan mengatasi problem atau pertentangan hukum yang bertujuan agar dapat tercapai kesatuan sistem hukum yang baik terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Serta dapat tercapai juga produk hukum yang harmonis dan sinkron terhadap materi muatan hal tersebut memerlukan produk hukum yang perlu untuk di harmonisasi secara horizontal, vertikal, dan terdapat asas-asas hukum. Maka perlu di lakukan harmonisasi dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan untuk memastikan materi muatan rancangan peraturan daerah yang sudah selaras/harmonis dengan peraturan perundangan yang lebih

¹³ Dimas Nur Kholbi, *Analisis Fikih Siyasah Dusuriyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Tesis-Pascasarjana UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2019)

tinggi dan peraturan perundang-undangan (daerah) lain yang sederajat dengan tujuan untuk mengantisipasi kemungkinan *executive previu/reiw* dan *judicial review*.¹⁴

G. Defenisi Oprasional

Judul dari penelitian ini adalah Analisis Siyasah Dusturiyah Tentang Kewenangan Kemenkumham Dalam Harmonisasi Peraturan Daerah, maka dipandang perlu untuk menjelaskan beberapa istilah berikut:

1. Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan suatu disiplin ilmu *fiqih siyasah* yang mana didalamnya membahas tentang masalah perundang-undangan negara dan didalam bagian tersebut juga terdapat penjelasan antara lain konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan.¹⁵

2. Harmonisasi

Harmonisasi hukum atau yang biasa disebut sebagai Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan ini adalah suatu proses penyelarasan dengan tujuan agar suatu produk peraturan yang telah atau sedang disusun dapat selaras atau serasi dan juga sesuai dengan prinsip-prinsip hukum serta peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁶

3. Peraturan Daerah

¹⁴ Arie Elcaputera, Ahmad Wali, dan Ari Wiryadinata, *Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah : Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah*, (Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Riau, Riau, 2022)

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta, Kencana, 2014), 177.

¹⁶ Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim*, (Jurnal Ilmiah, Malang- Universitas Brawijaya, 2014), 7.

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah sendiri terbagi menjadi dua macam yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan juga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut juga telah dijelaskan pada Pasal 1 ayat 7 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

H. Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif ini merupakan penelitian yang bertujuan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi dengan cara mengidentifikasi suatu problem hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisa masalah yang dihadapi, dan juga memberikan jalan keluar atas masalah tersebut. Penelitian hukum bukan hanya tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku melainkan juga menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi.¹⁷ langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ada 2 (dua) jenis yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); dan pendekatan historis (*historical approach*). Terdapat lebih dari satu pendekatan dalam penelitian ini bertujuan untuk saling melengkapi antara satu pendekatan

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 60

dengan pendekatan yang lain. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini dapat sejauh mungkin mengetahui peran dari pada Harmonisasi Peraturan Daerah dalam spektrum yang seluas luasnya dengan cara menggali informasi tentangnya dari berbagai sudut pandang.

2. Sumber Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian ini, maka dipandang perlu untuk mengumpulkan sumber-sumber bahan hukum dalam penelitian yang jelas. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi:
 - 1) Norma atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
 - 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung.
 - 5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung.

- 6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 Tentang Keikut Sertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan dan Pembinaannya.
 - 8) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.
 - 9) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 41 Tahun 2021 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
 - 10) Surat Edaran Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder (*Secondary Sources or authorities*) yang terdiri dari sumber karya tulis ilmiah seperti halnya buku-buku, tesis/skripsi hukum, kamus hukum, artikel, jurnal ilmiah hukum, doktrin para ahli hukum dan beberapa temuan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan dan objek penelitian.

3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

a. Pengumpulan bahan hukum

Pada kegiatan pengumpulan bahan hukum, maka bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok masalah yang telah dikumpulkan dan dihimpun, selanjutnya disistematisasi (identifikasi dan diklarifikasi) dengan menggunakan sistem kartu catatan (*card system*) yang terdiri dari kartu abstrak, kartu kuitipan dan kartu analisis untuk dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah hukum (*legal problem solving*) melalui pengolahan bahan hukum.

I. Sistematika Pembahasan

Penyusunan penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab yang masing-masing akan dibagi dalam subbab yang berkaitan. Sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

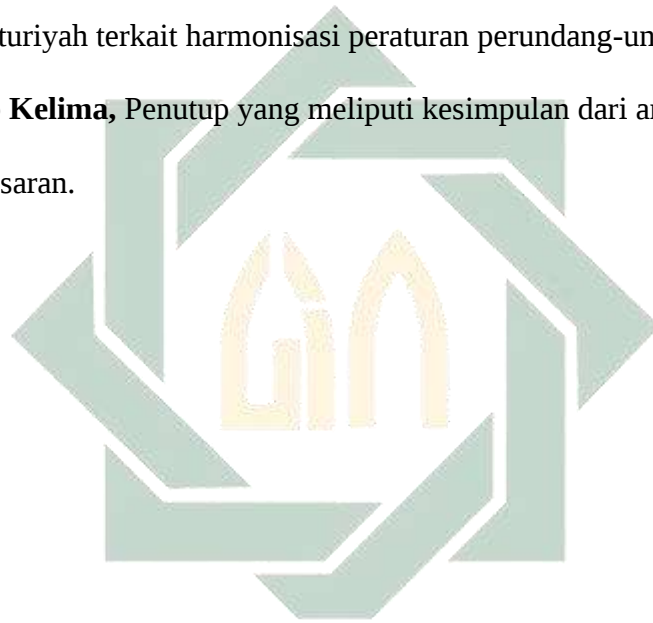
Bab Pertama, mengenai pendahuluan yang meliputi latar belakang, identifikasi masalah dan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian terdahulu, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua, membahas tinjauan umum siyasah dusturiyah, peraturan perundang-undangan dan kewenangan. Dalam pembahasan siyasah dusturiyah meliputi pengertian, ruang lingkup, dasar hukum, sedangkan untuk peraturan perundang-undangan membahas mengenai pengertian, hierarki, dan tahapan pembentukan dan substansi peraturan perundang-undangan.

Bab Ketiga, tentang Kewenangan Kemenkumham dalam Harmoniasi Peraturan Daerah didalamnya membahas meliputi sejarah, tugas dan fungsi serta kewenangan Kemenkumham.

Bab Keempat, berisi tentang Analisis Yuridis terkait Kewenangan Kemenkumham dalam Harmoniasi Peraturan Daerah dan Analisis Siyasah Dusturiyah terkait harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Bab Kelima, Penutup yang meliputi kesimpulan dari analisis bab keempat dan saran.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

TINJAUAN UMUM SIYASAH DUSTURIYAH DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANAGAN

A. Tinjauan Umum Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah merupakan bagian dari *Fiqih Siyasah* yang membahas tentang politik perundang undangan. Yang melingkupi tentang penetapan hukum (*tasri'iyah*), yang dijalankan oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadha'iyah*), oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*idariyah*) oleh birokrasi atau biasa di sebut eksekutif.¹⁸ Disamping itu, *Siyasah dusturiyah* juga membahas konsep Negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi. Nilai-nilai yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan status sosial, materi, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *fiqh siyasah dusturiyah* akan tercapai.¹⁹

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam

¹⁸ Muhammad Iqbal, *Kontekstualitas Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 177.

¹⁹ A. Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenadamedia, 2018), 47.

pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.²⁰

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan “dusturi”. Kata ini berasal dari bahasa Persia yang berarti “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama.” Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.²¹

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, historis, perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan,

²⁰ *Ibid*, 53.

²¹ Muhammad Iqbal, *Kontekstualitas Doktrin*..., 177-178.

baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah meliputi berbagai bidang kehidupan yang luas dan kompleks. Dalam semua persoalan yang terkait dengan fiqh siyasah dusturiyah, terdapat dua hal pokok yang menjadi fokus utama, yaitu:

- a. Al-Quran dijadikan sebagai pedoman dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam hal mengatur tatanan kehidupan bernegara dan mengatur akhlak manusia melalui aturan hukum yang dibuat.
- b. Kebijakan *Ulil Amri* didasarkan pada pertimbangan ulama' dalam menentukan hukum berdasarkan situasi dan kondisi perkembangan zaman, dengan tujuan mengatur tatanan kehidupan bernegara dan masyarakat sehingga mencapai kemashlahatan bersama.

Sumber utama dalam *Siyasah Dusturiyah* adalah Al-Quran, yang meliputi ayat-ayat yang berkaitan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat, dalil-dalil *kulliy* (umum), dan semangat ajaran Al-Quran. Sumber kedua adalah *hadis-hadis* yang berhubungan dengan *imamah* (kepemimpinan), serta kebijaksanaan-kebijaksanaan Nabi Muhammad SAW dalam menerapkan hukum di Negara Arab. Ketiga, terdapat kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh para Khulafa al-Rasyidin dalam menjalankan pemerintahan. Meskipun mereka memiliki perbedaan dalam gaya kepemimpinan sesuai dengan karakteristik masing-masing, namun terdapat kesamaan dalam alur kebijakan,

yaitu berorientasi pada kemaslahatan umat. Keempat, terdapat hasil *ijtihad* ulama' dalam masalah *fiqh dusturiyah* yang sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh dusturiyah* dalam mencapai kemaslahatan umat. Kelima, terdapat adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip al-Quran dan hadist. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis dan sering disebut sebagai konvensi, secara umum hal tersebut meliputi dari hal-hal sebagai berikut:²²

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan bai'at
- e. Persoalan waliyul ahdi
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan ahlul halli wal aqdi
- h. Persoalan wizarah dan perbandingannya

Apabila dilihat dari sudut pandang yang lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi menjadi:

- a. Bidang siyasah tasyri'iyah mencakup berbagai persoalan, seperti ahlu hali wal aqdi, perwakilan rakyat, hubungan antara muslimin dan nonmuslim di dalam suatu negara, dan juga mencakup peraturan-peraturan yang berlaku di negara tersebut, seperti Undang-Undang

²² A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenadamedia, 2018), 47.

Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan hal-hal lain yang terkait.

- b. Bidang Siyasah Tanfidiyah, termasuk didalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wuzahrah, wally al-ahdi dan lain-lain.
- c. Bidang siyasah Qadla'iyah, termasuk didalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang siyasah idariyah, termasuk didalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

3. *Wizarah*

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, istilah *wazir* memiliki arti sebagai menteri, kabinet, perdana menteri, atau departemen. Namun, pada masa Rasulullah SAW dan Dinasti Umayyah, makna istilah wazir sebagai menteri atau kementerian pembantu pemerintah belum dikenal. Baru pada masa Abbasiyah di Kufah, Abu Saamah al-Khallal, seorang pendukung, memperkenalkan istilah wazir sebagai menteri dan dia sendiri dikenal sebagai *wazir* (menteri) pada keluarga Muhammad.²³

Terdapat dua jenis wazir, yakni wazir tafwidh dan wazir tanfidz. Para sarjana muslim mengidentifikasi wazir tafwidh sebagai pembantu utama kepala negara dengan kewenangan atau kuasa, tidak saja untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sudah digariskan oleh kepala Negara, tetapi juga untuk ikut menggariskan atau merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu

²³ Tim Dar al-Alim, *Atlas Sejarah Islam: Sejak Masa Permulaan Hingga Kejayaan Islam*, (Depok: Kaysa Media, 2011), 90.

bersama-sama dengan kepala Negara, dan juga membantunya dalam menangani segala urusan Rakyat.

Wazir Tafwidh yaitu seseorang yang diberi wewenang penuh oleh Imam untuk mengatur dan menyelesaikan masalah dari hasil pendapat pemikiran sendiri. Jabatan ini hampir menyamai dengan kedudukan khalifah, dikarenakan seorang wazir mempunyai wewenang yang telah dimiliki oleh Imam seperti merancang hukum-hukum ketatanegaraan, memutuskan urusan-urusan peradilan, memimpin tentara, mengangkat panglima dan lain-lain. sementara wazir tanfidz dianggap sebagai melaksanakan apa yang diperintahkan oleh Imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh Imam, misalnya pengangkatan wali dan penyiapan tentara. Ia tidak mempunyai wewenang apapun, jika ia dilibatkan oleh Imam untuk memberikan pendapat maka ia memiliki fungsi sebagai kewaziran, jika tidak dilibatkan ia lebih merupakan perantara (utusan) saja.

Oleh karena itu kementerian ini lebih lemah dari pada kementerian Tafwidh karena ia harus menjalankan perintah sesuai dari kepala Negara. Kementerian ini menjadi “penyambung lidah” kepala Negara disini Wazir Tanfidz berbeda dengan wazir Tafwidh, wazir Tanfidz tidak membutuhkan pelantikan, tetapi sekedar pemberitahuan. Sedangkan untuk wazir Tafwidh harus dilantik terlebih dahulu. Namun, tentu saja kondisi tersebut tidak dapat disamakan secara persis, karena kondisi politik masa lalu sangat berbeda dengan sekarang. Namun, konsep wazir dapat menunjukkan bahwa kepala negara dapat mengangkat pembantunya dan memberikan sebagian

kekuasaannya kepada mereka agar tugas-tugas penting dapat dilaksanakan dengan baik demi kepentingan bersama.²⁴

Ibnu Khaldun berkata bahwa tujuan dibentuknya lembaga wizarah ini untuk membantu menjalankan pemerintahan yang pada hal ini untuk membantu pemerintah, bahwa pemerintah atau penguasa hanya manusia biasa yang memiliki kelemahan dibidang tertentu maka dari itu perlu adanya peran pembantu pemerintah seperti menteri ataupun penyebutan yang lainnya yang bertujuan untuk membantu proses menjalankan suatu pemerintahan.²⁵

B. Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Peundang-Undangan

Secara umum dalam keilmuan hukum terdapat beberapa definisi mengenai perundang undangan atau peraturan perundang undangan. Dalam bahasa baku atau yang sering dikatakan dalam undang undang no. 12 tahun 2011 (UU No. 12 Tahun 2011) maka yang dikatakan perundang undangan biasa disebut juga *wetegeving*, *gesetgebung* atau *legislation*. Istilah tersebut dalam beberapa kepustakaan memiliki dua pengertian yang berbeda, dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat juga diartikan menjadi perundang-undangan dan pembuat undang-undang.²⁶ Kedua istilah tersebut diartikan sebagai keseluruhan daripada undang-undang negara *wetgeving* dan istilah *gesetgebung* diartikan sebagai perundang-undangan.

²⁴ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), 80.

²⁵ Rusjdi Ali Muhammad, *Politik Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), 83.

²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: kanisius, 2007), 3.

Maria Farida Indati Soerapto pernah mengatakan bahwasanya secara teori istilah perundang-undangan (legislation), *wetgeving* atau *gesetgebung* memiliki dua pengertian yaitu:²⁷ Perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses pembentukan atau pembuatan aturan-aturan atau peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Selain itu, perundang-undangan juga merujuk pada segala peraturan negara yang dibuat melalui proses pembentukan peraturan-peraturan tersebut di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dalam UU No 12 Tahun 2011, perundang-undangan diartikan sebagai sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Bagir Manan, pengertian terkait peraturan perundang-undangan adalah

- a) Setiap keputusan yang tertulis yang di buat dan dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan yang mempunyai wewenang yang berisi aturan tingkah lakuyang bersifat mengikat.
- b) Atura-aturan atau tingkah laku yang bersifat ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c) Peraturan yang mempunyai ciri umum dan abstrak yang erart tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa, gejala atau suatu hal tertentu.

²⁷ *ibid*

- d) Dalam literatur Belanda, regulasi hukum biasanya disebut sebagai *wet in materiele zin*, atau yang lebih sering dikenal sebagai *algemeen verbindende voorschrift* yang mencakup berbagai jenis seperti: aturan universal supra nasional, undang-undang, *A MvB*, peraturan menteri, peraturan dewan kota, dan peraturan dewan provinsi.²⁸

2. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a) keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*)
- b) keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*)
- c) keputusan normatif yang disebut vonnis.

Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan *beleids regels (policy rules)* ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan,²⁹ yang sering disebut sebagai quasi peraturan. Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:³⁰

- a) Berlawanan dengan sifat khusus dan terbatas, regulasi hukum yang bersifat umum dan komprehensif mencakup hal-hal secara menyeluruh.

²⁸ Bagir Manan dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan*, (Yogyakarta: kanisius, 2007), 11.

²⁹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), 7.

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya), 2004, 25.

- b) Regulasi hukum yang bersifat universal diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang belum pasti bentuk konkret-nya di masa depan, sehingga tidak dirumuskan hanya untuk situasi-situasi tertentu saja.
- c) Biasanya, regulasi hukum menyertakan klausul yang memungkinkan dilakukan peninjauan kembali.

3. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

proses pembentukan peraturan perundang-undangan mempengaruhi kejelasan dan kejernihan makna suatu regulasi hukum. Proses ini merupakan salah satu dari beberapa proses pembangunan hukum, yang juga meliputi penerapan, penegakan, dan pemahaman tentang hukum. Sebuah pembangunan hukum yang komprehensif mencakup substansi hukum atau isi dari peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, untuk memastikan bahwa regulasi hukum yang dihasilkan memiliki kualitas yang baik sebagai produk hukum, ada beberapa dasar landasan yang perlu dipahami dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

a) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang mencakup suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus

menjadi paradigma dalam pembangunan hukum, termasuk dalam semua upaya pembaruannya.³¹

Dalam konteks ini, Pancasila harus menjadi kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila mengandung nilai-nilai dasar seperti Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Nilai-nilai ini harus tercermin dalam semua regulasi hukum yang dibuat.

Selain itu, peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus sesuai dengan tuntutan zaman dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pembaruan hukum harus terus dilakukan dengan mengacu pada nilai-nilai Pancasila sebagai paradigma dalam pembangunan hukum. Hal ini dapat dilakukan dengan mengembangkan dan menerapkan konsep hukum yang lebih inklusif, responsif, dan progresif, yang dapat memastikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian, landasan filosofis memainkan peran penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkesinambungan, serta dapat memastikan bahwa regulasi hukum yang dibuat tidak hanya memperhatikan aspek teknis dan substansial semata, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai dan aspirasi bangsa

³¹ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), 12-19.

Indonesia yang tercermin dalam Pancasila. Notonegoro berpendapat bahwa nilai-nilai Pancasila merupakan nilai dasar yang selalu relevan dan diperlukan dalam kehidupan manusia.

Oleh karena itu, nilai-nilai moral yang terdapat dalam Pancasila menjadi prinsip dasar yang mengatur tindakan manusia. Sebagai landasan hukum nasional dan kerangka berpikir dalam pembangunan hukum, Pancasila memiliki setidaknya empat prinsip pedoman yang harus diikuti dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. *Pertama*, hukum harus melindungi seluruh bangsa dan menjamin persatuan bangsa, sehingga tidak boleh ada peraturan yang mengancam kesatuan nasional.

Kedua, hukum harus menjamin keadilan sosial dengan memberikan perlindungan khusus bagi kelompok yang rentan agar tidak dieksploitasi dalam persaingan yang tidak seimbang dengan kelompok yang lebih kuat. *Ketiga*, hukum harus dibangun secara demokratis dan mendukung demokrasi yang sejalan dengan negara hukum. Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan faktor-faktor primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama yang didasarkan pada nilai kemanusiaan dan persamaan hak.³²

³² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), 55.

Jika dievaluasi dari sudut pandang filosofis, sebuah peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan filosofis (*filosofische gronslad, filosofisce gelding*) jika formulasi atau norma-normanya dapat ditegakkan (*rechtsvaardiging*) melalui analisis filosofis.

b) Landasan Yuridis

Landasan yuridis menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mempertimbangkan aturan-aturan hukum yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum. Hal ini dilakukan untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Secara formal, landasan yuridis memberikan kewenangan kepada lembaga untuk membuat peraturan dengan mengacu pada aturan yang telah ada atau yang akan diubah atau dicabut, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dari segi materi atau isi, landasan yuridis menjadi dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.³³ dalam kerangka hukum yang sah dan terpercaya.

Dengan kata lain, sebuah peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan yuridis jika ia didasarkan pada dasar

³³ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 78.

hukum yang jelas dan sah, dan dihasilkan dalam kerangka hukum yang terpercaya, serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini memberikan kepastian hukum dan memastikan bahwa peraturan tersebut sah dan dapat diterapkan secara hukum.

c) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan memiliki landasan sosiologis (*sociologische grondslag*, *sociologische gelding*) jika ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat dihormati dan dipatuhi oleh masyarakat, sehingga tidak hanya menjadi tulisan di atas kertas.

Dengan dasar sosiologis ini, diharapkan peraturan perundang-undangan dapat diterima secara alami oleh masyarakat. Jika peraturan tersebut diterima secara alami, maka akan memiliki kekuatan yang efektif dan tidak memerlukan banyak upaya institusional untuk melaksanakannya.

Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*), ditekankan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat di mana hukum itu diterapkan. Oleh karena itu, dimensi sosial ini mencerminkan realitas yang ada di dalam masyarakat.

Dalam proses pembentukan undang-undang, lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai dengan kehendaknya, sesuai dengan kewenangan legislatif yang diberikan oleh konstitusi. Namun, pembentukan undang-undang harus memperhatikan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dari segi formal maupun material. Selain itu, proses pembentukan undang-undang juga harus mematuhi prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Undang-undang memiliki kedudukan strategis dan penting di suatu negara karena memiliki konsepsi yang berhubungan dengan negara hukum, hierarki norma hukum, dan fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Hukum ada di dalam peraturan perundang-undangan sehingga harus diberikan tempat yang tinggi. Keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang memiliki peran penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut Bagir Manan.³⁴

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip check and balances sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

³⁴ Bagir Manan, *Op. Cit.*, 8.

4. Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan memiliki arti yang sama dengan *authority* dalam bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda. Menurut Black's Law Dictionary, *authority* diartikan sebagai kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak dan kekuasaan pejabat publik untuk memerintahkan ketaatan pada perintah yang dikeluarkan secara sah dalam lingkup tugas publik mereka. Dengan demikian, wewenang atau kewenangan merujuk pada kekuasaan atau hak yang diberikan kepada seseorang atau lembaga untuk melaksanakan tugas atau memerintahkan ketaatan pada aturan hukum dalam suatu konteks yang ditentukan.³⁵

Wewenang yang memiliki setatus dalam konsep hukum public memiliki sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konfirmasi hukum.

- a. Pengaruh merupakan suatu yang bertujuan untuk mengendalikan perilaku kepada subjek hukum.
- b. komponen dasar hukum yang terkait dengan wewenang adalah bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini, dasar hukum dapat berupa konstitusi, undang-undang, peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, atau ketentuan lainnya yang memiliki kekuatan hukum yang sama.

³⁵ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2014), 65.

- c. Komponen konformitas juga penting dalam konteks wewenang, karena menentukan batas-batas yang harus diikuti oleh pihak yang berwenang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Standar umum menetapkan prinsip-prinsip dan norma-norma yang berlaku secara umum, sedangkan standar khusus menetapkan aturan-aturan yang khusus berlaku untuk jenis wewenang tertentu. Dengan demikian, pemenuhan komponen konformitas akan memastikan bahwa pihak yang berwenang tidak melanggar hukum dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Sejalan dengan prinsip yang menganut sistim negara hukum bahwa *legaliteits beginslen* atau *wetmatigheid van bestuur*, atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berlandsaskan peraturan yang telah ditetapkan yaitu peraturan perundang undangan. Dalam hukum administrasi, terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi adalah cara memperoleh wewenang melalui undang-undang atau konstitusi, sedangkan delegasi adalah cara memperoleh wewenang melalui pemberian mandat atau penugasan dari pihak yang mempunyai wewenang yang lebih tinggi.

Mandat sendiri dapat dipahami sebagai tugas atau wewenang yang diberikan oleh pihak yang mempunyai wewenang yang lebih tinggi, sedangkan ditempatkan (*placement*) merupakan pemberian wewenang yang bersifat

sementara dan terbatas pada tugas tertentu yang diberikan kepada pegawai yang mempunyai kompetensi khusus.³⁶

Dalam setiap tindakan pemerintah, penting untuk memiliki kewenangan yang sah sebagai dasar. Tanpa kewenangan yang sah, baik pejabat maupun badan tata usaha negara tidak dapat melakukan tindakan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan hal yang fundamental bagi setiap pejabat atau badan tata usaha negara.

Dalam hal sumber kewenangan, dapat dibedakan menjadi tiga kategori yaitu: *pertama*, kewenangan atribut, Kewenangan atributif sering kali didefinisikan atau berasal dari pembagian kekuasaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan secara langsung oleh pejabat atau badan yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya. Tanggung jawab dan tanggung gugat atas pelaksanaan kewenangan atributif juga ditetapkan pada pejabat atau badan tersebut sesuai dengan yang diatur dalam peraturan dasarnya. *Kedua*, Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundangundangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris. *Ketiga*, kewenangan mandat, kewenangan tersebut diartikan sebagai kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan daari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah.

³⁶ *Ibid.*, 70.

Hadjon berpendapat bahwa wewenang adalah faktor yang sangat penting dan mendasar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah. Menurut Hadjon, kewenangan dapat diartikan sebagai konsep hukum publik yang terdiri dari setidaknya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum.

Komponen pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang pemerintahan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Sementara itu, komponen dasar hukum menunjukkan bahwa wewenang pemerintahan selalu harus memiliki dasar hukum yang jelas. Sedangkan komponen komformitas hukum mengandung makna bahwa ada standar umum dan standar khusus dalam penggunaan wewenang, yang mencakup wewenang tertentu saja.³⁷

Terdapat dua landasan kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan yang meliputi.³⁸ Pertama, landasan kewenangan formal yang mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuknya. Kedua, landasan kewenangan materiil yang menekankan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sejajar, yang memberikan kewenangan untuk

³⁷ Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Surabaya : Yuridika, 1997), 1.

³⁸ Achmad Ruslan, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Berkualitas*, (Jakarta, PT. Bina Rewa Pariwara, 2006), 67.

membentuk peraturan perundang-undangan tersebut dari segi materi yang diatur.

5. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Dalam konteks harmonisasi peraturan perundang-undangan, tujuan utamanya adalah mencapai keselarasan dan keserasian antara berbagai peraturan hukum yang ada. Harmonisasi ini penting untuk memastikan bahwa peraturan hukum yang berlaku tidak saling bertentangan atau membingungkan, serta dapat memberikan kepastian hukum yang konsisten bagi masyarakat dan pelaku hukum.

Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan melibatkan pengkajian yang komprehensif terhadap rancangan peraturan tersebut. Hal ini mencakup analisis terhadap aspek-aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis dari peraturan tersebut. Dalam pengkajian ini, akan dievaluasi apakah rancangan peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai filosofis yang mendasari sistem hukum, sejalan dengan faktor-faktor sosial dalam masyarakat, dan sejalan dengan konvensi internasional yang telah disepakati oleh negara.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) merupakan salah satu lembaga di Indonesia yang memiliki peran penting dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan. BPHN memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah yang mengarah pada proses pengharmonisasian hukum tertulis. Hal ini menekankan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses yang didasarkan pada pemahaman yang mendalam dan penelitian yang cermat terhadap peraturan-peraturan hukum yang ada.

Dalam praktiknya, harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui beberapa langkah, antara lain:

1. Analisis dan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada:
Langkah awal adalah mengidentifikasi peraturan-peraturan yang mungkin saling bertentangan atau tidak konsisten. Dilakukan analisis terhadap aspek-aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis dari peraturan-peraturan tersebut.
2. Koordinasi antara lembaga dan instansi terkait: Untuk mencapai harmonisasi, diperlukan kerjasama antara berbagai lembaga dan instansi yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Koordinasi ini penting agar ada kesepahaman dan keselarasan dalam menyusun peraturan baru atau merevisi peraturan yang sudah ada.
3. Pembuatan peraturan baru atau revisi peraturan yang ada: Jika ditemukan ketidaksesuaian antara peraturan-peraturan yang ada, perlu dilakukan pembuatan peraturan baru atau revisi terhadap peraturan yang sudah ada. Langkah ini dilakukan dengan mempertimbangkan hasil analisis dan koordinasi yang dilakukan sebelumnya.
4. Evaluasi dan pemantauan: Setelah peraturan baru atau revisi peraturan dilakukan, perlu dilakukan evaluasi terhadap implementasinya. Pemantauan terhadap pelaksanaan peraturan tersebut akan membantu dalam mengetahui apakah harmonisasi yang diinginkan telah tercapai atau perlu dilakukan perbaikan lebih lanjut.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan proses yang kompleks dan memerlukan waktu serta kerjasama yang baik antara berbagai pihak terkait. Namun, melalui harmonisasi ini diharapkan dapat tercipta sistem hukum yang lebih kokoh, konsisten, dan memberikan kepastian hukum yang lebih baik bagi masyarakat.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan setelah perubahan UUD 1945 menyebutkan bahwa harmonisasi diatur dengan undang-undang Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal penyusunan peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian integral atau subsistem dalam sistem hukum suatu negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di Indonesia sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai sistem peraturan perundang

undangan yang tersusun secara hierarki. Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam beberapa rumusan Pasal sebagai berikut :³⁹

1. Pasal 2, mengatur mengenai Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.
2. Pasal 3 ayat (1), mengatur mengenai UUD NRI 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
3. Pasal 7 ayat (1), mengatur mengenai Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut : (i) UUD NRI 1945; (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iii) peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan Presiden; dan (v) Peraturan Daerah; (vi) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Adanya hierarki perundang-undangan tersebut adalah untuk memastikan adanya harmonisasi. Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya rancangan peraturan daerah, dengan peraturan perundang-undangan baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara

³⁹ Soegiyono, “*Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*”, Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, 2015, <https://puskkpa.lapan.go.id>, 8, diakses pada 14 Juli 2023.

sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya peraturan daerah, adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselarasan dan keserasian antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan. Dalam kaitannya dengan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah baik secara vertikal maupun horisontal.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya harmonisasi peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah. Pasal 5 menentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, dinilai baik apabila telah memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.⁴⁰

⁴⁰ Muhammad Sapta Murti, "Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundangundangan lainnya", <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422>, diakses pada 14 Juli 2023

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan jelas disebutkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota hierarkinya berada di bawah peraturan daerah provinsi. Dengan demikian, perda kabupaten/kota harus selaras dan merujuk pada ketentuan Perda provinsi dan perundang-undangan di atasnya. Sebelumnya, dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urut Peraturan Perundang-undangan hanya disebutkan Perda tetapi tidak dijelaskan hierarkinya.

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 maka semakin mempertegas bahwa harmonisasi peraturan daerah, dalam hal ini peraturan daerah kabupaten/kota, harus dilakukan sejak dari hulu. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diminta untuk melakukan pengawasan preventif yakni memastikan bahwa materi muatan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota harus selaras dan harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

C. Kewenangan Mahkamah Agung Terhadap Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Mahkamah Agung didirikan dengan acuan pada Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar konstitusional. Keberadaan Mahkamah Agung di Indonesia merupakan kelanjutan dari "Her Hooggerechts Hof Vor Indonesia" (Mahkamah Agung Pemerintah Hindia Belanda di Indonesia). Setelah Indonesia merdeka, Mahkamah Agung tetap dipertahankan dan dianggap sebagai lembaga negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal II aturan peralihan UUD 1945. Aturan peralihan tersebut menyatakan bahwa segala badan negara dan

peraturan yang sudah ada masih berlaku secara langsung sebelum adanya pengaturan baru sesuai dengan UUD 1945.

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman merupakan pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan, dalam melaksanakan tugasnya adalah kekuasaan yang mandiri, bebas dari pengaruh pemerintah (eksekutif), pengaruh pembuat undang-undang. Sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pengaturan hak menguji materiil di Indonesia baru dimulai dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (yang beberapa ketentuannya telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999), sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 26, yang kesimpulannya.

1. Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menguji materiil, badan-badan kekuasaan kehakiman lainnya tidak diberi wewenang tersebut.
2. Putusan Mahkamah Agung dalam rangka pelaksana hak menguji materiil tersebut berupa pernyataan tidak sah peraturan perundang-undangan yang diuji tersebut dan dengan alasan bahwa isi dari peraturan yang dinyatakan tidak sah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Yang dapat diuji hanya bentuk hukum berupa peraturan perundang-undangan dan jenis yang dapat diuji adalah peraturan perundang-undangan

yang derajatnya dibawah undang-undang atau peraturan pemerintah dibawah.

4. Hak menguji dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi.
5. Peraturan yang telah dinyatakan tidak sah tersebut dicabut oleh instansi yang bersangkutan atau yang menetapkan.

Dengan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999), mengenai kewenangan hak menguji materiil diatur dalam pasal 11 ayat (2) b yang menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Hak menguji materiil pada Mahkamah Agung juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam Pasal 31 sebagai berikut:

1. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.
2. Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

3. Putusan tentang pernyataan tidak sahnya perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi.⁴¹

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak menguji materiil terdapat dalam, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 1999, terakhir dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil. Dengan dikeluarkannya undang-undang tentang Mahkamah Agung yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hak menguji materiil pada Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 31, sebagai berikut:

1. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang;
2. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
3. Putusan tentang pernyataan tidak sahnya perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung;

⁴¹ Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

4. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
5. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan menteri. Hal tersebut dikarenakan kewenangan Mahkamah Agung adalah melakukan (judicial review) terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan menteri merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang dalam tata urutan perundangundangan di Indonesia.

Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan bentuk pengujian yang objeknya adalah seluruh peraturan yang bersifat mengatur, abstrak, dan mengikat secara umum yang derajatnya dibawah undang-undang dan yang dijadikan tolok ukur pengujiannya adalah undang-undang. Berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka secara hierarkis objek peraturan perundang-undangan yang derajatnya ada dibawah Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

D. Teori Checks and Balances

Teori checks and balances merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan modern yang bertujuan menciptakan keseimbangan antar cabang kekuasaan negara melalui mekanisme saling mengawasi dan saling mengendalikan. Konsep ini berkembang sebagai penyempurnaan atas teori separation of powers yang dikemukakan oleh Montesquieu. Jika pemisahan kekuasaan menekankan pembagian fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka checks and balances menegaskan bahwa setiap cabang kekuasaan tidak boleh menjalankan kewenangannya secara absolut, melainkan harus dibatasi melalui mekanisme pengawasan oleh cabang kekuasaan lainnya.⁴²

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip checks and balances merupakan mekanisme konstitusional yang dirancang untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada satu lembaga negara. Melalui mekanisme tersebut, setiap lembaga negara tetap menjalankan kewenangannya sesuai konstitusi, namun pelaksanaannya berada dalam koridor pengawasan dan pengimbangan oleh lembaga negara lainnya sehingga tercipta penyelenggaraan negara yang demokratis dan berdasarkan hukum.⁴³

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip checks and balances diterapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, hubungan antar lembaga negara tidak lagi bersifat hierarkis, melainkan bersifat fungsional dengan prinsip saling mengimbangi sesuai kewenangan konstitusional masing-masing. Dengan

⁴² Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, translated by Thomas Nugent (New York: Hafner Press, 1949), hlm. 151–162.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 35–41.

demikian, pelaksanaan kekuasaan negara tidak hanya didasarkan pada pembagian fungsi, tetapi juga pada mekanisme pengawasan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan.

Prinsip tersebut juga tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah bersama DPRD memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di sisi lain, pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi pembinaan harus ditempatkan secara proporsional agar tidak mengurangi kewenangan konstitusional pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Di samping itu, pengujian terhadap Peraturan Daerah yang telah diundangkan merupakan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, terdapat perbedaan mendasar antara mekanisme harmonisasi yang bersifat preventif dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dan mekanisme judicial review yang bersifat represif setelah Peraturan Daerah berlaku. Perbedaan fungsi tersebut menunjukkan pentingnya pembagian kewenangan yang proporsional agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antarlembaga negara.

Teori checks and balances dalam penelitian ini digunakan sebagai pisau analisis untuk menilai apakah kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah telah dilaksanakan secara

proporsional sesuai prinsip pembagian kekuasaan, penghormatan terhadap otonomi daerah, dan mekanisme pengawasan konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Analisis ini tidak dimaksudkan untuk meniadakan fungsi harmonisasi, melainkan untuk menguji batas ideal kewenangan eksekutif agar tetap sejalan dengan prinsip negara hukum dan checks and balances.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III

KEWENANGAN KEMENKUMHAM DALAM HARMONISASI PERATURAN DAERAH

A. Sejarah Kemenkumham

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham RI) adalah sebuah kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia. Kementerian ini berada di bawah pengawasan Presiden dan dipimpin oleh seorang Menteri, saat ini dijabat oleh Yasonna Laoly sejak 27 Oktober 2014. Perubahan nama telah beberapa kali terjadi pada Kemenkumham, dimulai dari "Departemen Kehakiman" pada tahun 1945-1999, kemudian menjadi "Departemen Hukum dan Perundang-undangan" pada tahun 1999-2001, "Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia" pada tahun 2001-2004, "Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia" pada tahun 2004-2009, hingga saat ini menjadi "Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia" sejak tahun 2009.⁴⁴

Pada sidang PPKI tahun 1945, ditetapkan bahwa Departemen Kehakiman termasuk dalam struktur Negara menurut UUD. Departemen ini bertugas mengurus masalah pengadilan, penjara, Kejaksaan, dan sebagainya. Dalam sidang tersebut, juga dibuat penetapan mengenai tugas pokok dan ruang lingkup Departemen

⁴⁴Wikipedia, "Kemenkumham" melalui, https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Hukum_dan_Hak_Asasi_Manusia_Republik_Indonesia, diakses pada tanggal 25 Maret 2023, pk1 20.26 WIB

Kehakiman, meskipun secara singkat masih merujuk pada peraturan Herdeland Yudie Staatblad No.576.

Pada tanggal 1 Oktober 1945, Kewenangan Departemen Kehakiman mengalami perluasan dengan ditambahkan Kejaksaan berdasarkan Maklumat Pemerintah Tahun 1945 tanggal 1 Oktober 1945 dan Jawatan Topografi berdasarkan Penetapan Pemerintah Tahun 1945 Nomor 1/S.D. Namun, kemudian Jawatan Topografi dikeluarkan dari Departemen Kehakiman dan dimasukkan ke dalam Departemen Pertahanan berdasarkan Penetapan Pemerintah Tahun 1946 Nomor 8/S.D. Pada saat Departemen Agama dibentuk pada tanggal 3 Januari 1946, Mahkamah Islam Tinggi dikeluarkan dari Departemen Kehakiman Republik Indonesia dan dimasukkan ke dalam Departemen Agama Republik Indonesia berdasarkan Penetapan Pemerintah Tahun 1946 Nomor 5/S.D.

Pada tanggal 3 Januari 1946, Departemen Agama dibentuk dan mengambil alih Mahkamah Islam Tinggi dari Departemen Kehakiman Republik Indonesia, sesuai dengan keputusan pemerintah tahun 1946 Nomor 5/S.D. Kemudian pada tanggal 22 Juli 1960, keputusan rapat kabinet menyatakan bahwa kejaksaan menjadi departemen, sehingga Kejaksaan RI dipisahkan dari Departemen Kehakiman, berlaku sejak tanggal 22 Juli 1960, sesuai dengan Keputusan Presiden RI Nomor 204/1960 tertanggal 1 Agustus 1960. Hal ini disebabkan oleh rencana kejaksaan untuk mengusut kasus yang melibatkan Menteri Kehakiman pada saat itu.

Pengalihan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung dimulai dengan

dikeluarkannya Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pada tanggal 23 Maret 2004, Presiden Megawati mengeluarkan Keputusan Presiden RI No. 21 Tahun 2004 tentang pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial serta lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara, Pengadilan Agama ke Mahkamah Agung. Kemudian pada tanggal 31 Maret 2004, dilakukan serah terima pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial di lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung.

B. Tugas Dan Fungsi Kemenkumham

Menurut Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2023 dijelaskan bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bertanggung jawab untuk menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dengan tujuan membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai fungsi yang mencakup beberapa hal, antara lain:⁴⁵

1. Merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi, hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia.

⁴⁵ Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 18 tahun 2023. tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

2. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
5. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah;
6. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional;
7. Perumusan, penyusunan, dan pemberian rekomendasi strategi kebijakan di bidang hukum dan hak asasi manusia.
8. Pelaksanaan sumber daya manusia di bidang hukum dan hak asasi manusia.
9. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.
10. Pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah.
11. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. dan
12. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh presiden.

C. Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah

Pengharmonisasian rancangan peraturan daerah adalah bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan khususnya dalam pembentukan peraturan daerah. Tujuan dari pengharmonisasian ini adalah untuk menciptakan peraturan daerah yang berkualitas, sesuai dengan proses

pembentukan peraturan perundang-undangan, dan memastikan kesesuaian materi rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan ini didefinisikan sebagai proses penyelarasan substansi dan teknik penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan agar menjadi satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018.

Proses pengharmonisasian ini memiliki peran penting dalam pembentukan peraturan daerah dan dilakukan oleh lembaga atau institusi yang berwenang untuk melaksanakan harmonisasi. Awalnya, Undang-Undang 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian rancangan peraturan daerah provinsi menjadi kewenangan Biro Hukum untuk mengkoordinasikannya sesuai dengan Pasal 58 ayat (2). Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mengubah ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kewenangan pengharmonisasian rancangan Peraturan Daerah beralih kepada kementerian atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perubahan pengaturan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memastikan pelaksanaan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama. Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan dalam melaksanakan urusan tersebut. Dampak dari perubahan pengaturan ini juga mempengaruhi proses pengharmonisasian rancangan Peraturan

Daerah sebelum dan setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Sebelum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, koordinasi pelaksanaan pengharmonisasian berada di Biro Hukum dengan tata cara yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang telah mengalami perubahan 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, khususnya Pasal 25 sampai dengan Pasal 31. Proses pengharmonisasian dilaksanakan sesuai dengan tata cara berikut ini :

1. Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dimulai pada saat Gubernur memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan peraturan daerah berdasarkan pada propemperda, dengan membentuk tim penyusun yang ditetapkan dengan keputusan gubernur;
2. Tim penyusun tersebut beranggotakan gubernur, sekretaris daerah, perangkat daerah pemrakarsa, perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi, perangkat daerah terkait, dan perancang peraturan perundang-undangan;
3. Dalam melaksanakan penyusunan tersebut, gubernur dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait dan akademisi dalam keanggotaan tim tersebut;
4. Tim penyusun melaksanakan penyusunan serta pembahasan diinternal tim penyusun terkait penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut, serta

ketua tim penyusun melaporkan perkembangan penyusunan rancangan tersebut kepada Sekretaris Daerah untuk mendapatkan arahan dan keputusan;

5. Rancangan peraturan daerah yang telah disusun tersebut selanjutnya diberi paraf koordinasi oleh ketua tim dan perangkat daerah pemrakarsa;
6. Ketua tim penyusun menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi;
7. Sekretaris Daerah memerintahkan kepala Biro hukum untuk mengkoordinasikan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan tersebut;
8. Dalam melaksanakan pengharmonisasian tersebut, Kepala Biro Hukum dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
9. Sekretaris daerah provinsi menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada pemrakarsa dan pimpinan perangkat daerah provinsi terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman rancangan perda provinsi;
10. Sekretaris daerah provinsi menyampaikan rancangan perda provinsi yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada gubernur; dan
11. Setiap rancangan perda yang merupakan konsep akhir yang akan disampaikan kepada DPRD harus dipaparkan ketua tim kepada gubernur.

Implementasi pengharmonisasian juga mengalami perubahan dengan mengacu pada surat edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Surat edaran tersebut secara tegas mengatur prosedur pengharmonisasian sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah mengajukan konsep rancangan Peraturan Daerah (PERDA) yang telah disetujui oleh anggota Panitia Antarperangkat Daerah kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di daerah masing-masing.
2. Permohonan diajukan secara tertulis dan harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen berikut:
 - a) Naskah Akademik
 - b) Keputusan Pembentukan Panitia Antarperangkat Daerah
 - c) Rancangan PERDA yang telah disetujui oleh seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah
 - d) Izin pembentukan PERDA, jika rancangan PERDA tidak termasuk dalam Program Pembentukan PERDA.
3. Dokumen tersebut akan diperiksa secara administratif dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah dokumen yang lengkap diterima.
4. Setelah pemeriksaan administratif, dokumen akan dianalisis secara konseptual oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di daerah.
5. Dilanjutkan dengan rapat Pengharmonisasian yang melibatkan:

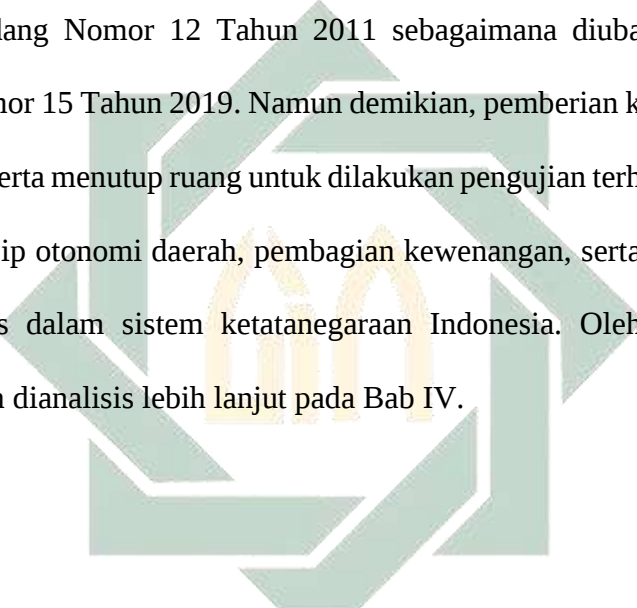
- a) Perangkat daerah yang mengajukan permohonan
 - b) Perangkat daerah terkait
 - c) Instansi vertikal lain yang terkait
 - d) Peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi.
6. Setelah rapat tersebut, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyetujui Rancangan PERDA yang telah diharmonisasikan dan memberikan tanda persetujuan (paraf) pada setiap lembar dokumen.
7. Setelah diberikan paraf, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan surat selesai dan mengirimkannya kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Perbedaan dalam pelaksanaan proses harmonisasi sebelum dan setelah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diundangkan terletak pada subjek yang bertanggung jawab mengkoordinasikan pelaksanaan harmonisasi dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam melaksanakan harmonisasi. Perubahan tersebut mencakup peralihan dari Biro Hukum menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai pelaksana harmonisasi.

Disamping itu, perbedaan juga terdapat dalam tata cara dan persyaratan pengharmonisasian, di mana sebelumnya mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, namun sekarang mengacu pada Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019. Perubahan dalam pelaksanaan harmonisasi tersebut dilakukan dengan tujuan memperkuat proses pembentukan peraturan daerah agar menghasilkan peraturan

daerah yang lebih baik dan sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan harmonisasi Kementerian Hukum merupakan kewenangan yang diberikan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Namun demikian, pemberian kewenangan tersebut tidak serta merta menutup ruang untuk dilakukan pengujian terhadap kesesuaiannya dengan prinsip otonomi daerah, pembagian kewenangan, serta mekanisme checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, aspek tersebut akan dianalisis lebih lanjut pada Bab IV.



UIN SUNAN AMPEL
SURABAYA

BAB IV

ANALISIS SIYASAH DUSTRURIYAH TENTANG KEWENANGAN KEMENKUMHAM DALAM HARMONISASI PERATURAN DAERAH

A. Analisis Kewenangan Kemenkumham dalam Harmonisasi Peraturan Daerah

Setelah reformasi model pemerintahan sentralistik dengan semua urusan berpusat pada pemerintahan pusat digeser menjadi penyerahan kewenangan secara luas kepada pemerintahan daerah atau disebut dengan otonomi daerah, dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengurus urusan daerah sesuai dengan karakteristiknya. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia yang ditetapkan pada 1 Juni 2001 merupakan upaya pemerintah dalam memberdayakan masyarakat untuk mengikuti dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pergerakan dan pengawasan sumber daya alam sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal.⁴⁶

Kepala daerah yang pilih langsung oleh rakyat bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat di daerah yang dibantu oleh perangkat daerah melaksanakan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat dengan tujuan mengurus dan mengatur otonomi daerah kepada rakyat dalam satu kelompok masyarakat hukum. Presiden memiliki wewenang untuk urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam bentuk membina dan mengawasi pemerintahan daerah serta memegang tanggung jawab akhir pemerintahan hal ini disebabkan bentuk negara Indonesia yaitu negara kesatuan, yang berrarti meliputi daerah

⁴⁶ Dina Isnaini, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Hak Asasi Manusia* (Tesis--Universitas Airlangga, 2010), 1.

memiliki kewenangan otomi tetapi segala bentuk kebijakan yang diambil tidak boleh merintangai tujuan pembangunan pemerintah pusat.⁴⁷

Perubahan kewenangan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menunjukkan adanya perubahan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebelum perubahan tersebut, koordinasi pengharmonisasian dilaksanakan oleh Biro Hukum Pemerintah Daerah. Setelah perubahan, kewenangan tersebut dialihkan kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pergeseran ini menunjukkan adanya penguatan peran Pemerintah Pusat dalam menjaga keselarasan sistem hukum nasional melalui mekanisme harmonisasi yang bersifat preventif.

Dalam konteks amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip pemberian otonomi yang luas kepada daerah bertujuan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat. Melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman yang dimiliki oleh setiap daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

⁴⁷ E. Prajwalita Widiati dan N. Aji Utomo, *Menjejakkan Legislasi Berbasis HAM* (Jakarta: Komnas HAM, 2016), 84.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang tercermin dalam pengesahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengalami perubahan, termasuk terakhir dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, memiliki implikasi signifikan terhadap legislasi daerah. Hal ini dapat diartikan sebagai berikut:

1. *Self regulating power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya.
2. *Self modifying power*, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah.
3. *Local political support*, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif.
4. *Financial resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan kekurangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.
5. *Developing brain power*, yaitu membangun sumber daya aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapasitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.⁴⁸

⁴⁸ Herni Sari BN, "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia" *Dinamika Sosial Budaya*, Vol. 22, No. 2 (Desember 2020), 320.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup pembentukan dan implementasi peraturan perundang-undangan yang mengikat sesuai dengan kewenangannya. Salah satu bentuk peraturan tersebut adalah Peraturan Daerah (Perda). Proses pembuatan Perda melibatkan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang memiliki fungsi yang berbeda. Kepala Daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan daerah, sementara DPRD melakukan pengawasan terhadap kebijakan tersebut.

Kewenangan pembentukan Perda ini didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang memberikan hak kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya guna melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bertujuan sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah pusat kepada daerah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, pembentukan dan implementasi Perda merupakan bagian penting dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perda berperan sebagai instrumen hukum yang mengatur urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah pusat kepada daerah. Proses pembentukan Perda melibatkan kolaborasi antara Kepala Daerah dan DPRD untuk

memastikan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan sesuai dengan kepentingan daerah.⁴⁹

Peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran pendapatan daerah, pajak daerah, retribusi dan tata ruang daerah. Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan yang masuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan dalam sistem hierarki norma tersebut peraturan dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya (*lex superior derogat lex inferior*).

Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yuridiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang dibuat oleh daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Di samping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional, perda merupakan bentuk kesepakatan tertulis bagi setiap daerah dalam bingkai negara kesatuan yang secara atributif menjadi hak otonomi daerah

⁴⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2014), 57.

terkait pengelolaan urusan rumah tangganya. Pemerintah daerah sebagai pihak yang mengajukan prakarsa sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mampu mengidentifikasi dan memfilterisasi muatan dari sebuah peraturan daerah. Dengan demikian diharapkan perda yang dibuat dapat selaras dengan tujuan nasional yang mengarah kepada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa Indonesia.⁵⁰

Dalam perspektif teori kewenangan, kewenangan harmonisasi yang dimiliki Kementerian Hukum merupakan kewenangan atribusi karena diberikan secara langsung oleh pembentuk undang-undang. Walaupun demikian, setiap kewenangan atribusi tetap dibatasi oleh tujuan pembentukannya. Pelaksanaan harmonisasi tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan untuk menentukan substansi kebijakan daerah, melainkan terbatas pada memastikan kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan, dan hierarki norma. Apabila pelaksanaan harmonisasi melampaui fungsi tersebut, maka berpotensi terjadi perluasan kewenangan yang tidak sejalan dengan prinsip legalitas.

Namun pada kenyataannya yang terjadi sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 PUU-XII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 mengenai pencabutan kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), banyak Perda yang dibatalkan karena dianggap bermasalah dimana muatannya bertentang atau

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)* (Yogyakarta: Liberty, 2006), 11.

merintangai tujuan pembangunan nasional, sehingga perlu untuk dilakukan pembatalan.

Pembentukan Perda bukanlah perkara sederhana, ada berbagai tahapan yang harus dilalui dan melibatkan banyak pihak. Perda adalah produk politik yang dibuat dan dirancang oleh dua badan politik, Pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta memiliki rujukan normatif dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu mekanisme pembentukan Perda harus memenuhi ketentuan-ketentuan wajib yang mencakup teknik penyusunan dan materi muatannya.

Dalam konteks penerapan Perda di masyarakat, penting untuk menjaga efektivitasnya dan mengurangi kemungkinan pembatalan Perda. Salah satu langkah preventif yang sangat penting adalah melalui proses pengharmonisasian pada tahapan pembentukan Perda. UU Nomor 12 Tahun 2011 Jo UU Nomor 15 Tahun 2019 dan peraturan pelaksanaannya telah mengatur ketentuan yang mengharuskan setiap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) untuk menjalani proses pengharmonisasian sebelum ditetapkan sebagai Perda.

Pasal 58 ayat (2) UU tersebut menyatakan bahwa pengharmonisasian Raperda yang berasal dari eksekutif (Kepala Daerah) dilakukan oleh kementerian atau lembaga yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan di bidang P3 (Pemerintahan, Pengawasan, dan Pembangunan). Namun, jika kementerian atau lembaga tersebut belum terbentuk, pelaksanaan fungsi P3, termasuk tahapan

pengharmonisasian Raperda, dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) berdasarkan Pasal 99A.

Dengan demikian, pengharmonisasian Raperda merupakan langkah penting dalam memastikan konsistensi dan kesesuaian Perda dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui pengharmonisasian, diharapkan tercipta keselarasan antara Perda dengan kepentingan nasional, kebijakan pemerintah pusat, dan aspek hukum yang relevan. Kementerian yang berwenang dalam bidang tersebut memiliki peran vital dalam melaksanakan pengharmonisasian, dan dalam keadaan tertentu, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia akan mengambil alih fungsi pengharmonisasian.

Dengan adanya proses pengharmonisasian ini, diharapkan Perda yang dihasilkan dapat memiliki efektivitas yang lebih tinggi dalam penerapannya di masyarakat dan meminimalisir risiko pembatalan Perda akibat ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku..

Lebih lanjut dikeluarkannya Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Nomor PPE.PP.01.03-473 Tahun 2018 menarik perhatian dan mengagetkan banyak pihak khususnya bagi perancang dan biro hukum seluruh Pemerintah Daerah. Melalui peraturan ini, kegiatan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah yang dulunya dilaksanakan oleh masing-masing Pemerintah Daerah kini harus diharmonisasikan melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Konsekuensi terhadap Pemerintah Daerah yang peraturan perundang-undangannya telah

ditetapkan oleh pimpinan lembaga tetapi tidak melalui proses harmonisasi di Kementerian Hukum dan Ham maka tidak dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah atau Berita Daerah Republik Indonesia.

Pengharmonisasian tersebut dilakukan secara vertikal maupun horizontal harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan preventif guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi horisontal merupakan proses harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat hierarki yang sama atau sederajat. Dalam konteks ini, terdapat dua prinsip utama yang menjadi dasar harmonisasi horisontal, yaitu asas *lex posterior derogat legi priori* dan asas *lex specialist derogat legi generalis*.

Asas *lex posterior derogat legi priori* berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih baru memiliki kekuatan mengesampingkan atau mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih lama. Dengan kata lain, jika terdapat konflik antara dua peraturan perundang-undangan dalam tingkat hierarki yang sama, peraturan yang lebih baru akan diutamakan dan menjadi yang berlaku.

Sementara itu, asas *lex specialist derogat legi generalis* menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang memiliki karakteristik khusus atau spesifik akan mengenyampingkan atau mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Dalam hal ini, jika terdapat peraturan perundang-undangan yang

mengatur secara khusus suatu bidang atau hal tertentu, peraturan tersebut akan memiliki kekuatan yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang mencakup berbagai bidang.

Harmonisasi horisontal penting dilakukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan untuk mencapai keselarasan dan konsistensi antara berbagai peraturan yang berada pada tingkat hierarki yang sama. Dengan mengedepankan asas *lex posterior derogat legi priori*, peraturan perundang-undangan yang lebih baru dapat mengatasi ketidaksesuaian atau konflik yang mungkin terjadi dengan peraturan yang lebih lama. Selain itu, dengan menerapkan asas *lex specialist derogat legi generalis*, peraturan yang memiliki spesifikasi lebih tinggi dapat mengatur dengan lebih detail dan tepat dalam suatu bidang tertentu.

Melalui harmonisasi horisontal, diharapkan tercipta keselarasan yang kokoh antara peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat hierarki yang sama, sehingga sistem hukum menjadi lebih koheren dan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih baik. Harmonisasi dalam pembentukan peraturan daerah mempunyai fungsi yang sangat penting, karena pembentukannya nanti tidak terjadi tumpang tindih (*overlap*) kewenangan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya.

Dalam kata lain harmonisasi peraturan daerah bertujuan untuk mengharmonisasikan aturan yang terdapat di dalam materi undang-undang. Apabila terjadi tumpang tindih antara materi peraturan yang satu dengan yang lainnya maka akan terjadi kekacauan dalam penegakan hukumnya (*law enforcement*). Pelaksanaan harmonisasi dari suatu produk hukum sendiri tidak

terbatas pada saat akan dilakukan pembentukan suatu prosuk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dilakukan juga terhadap produk hukum yang telah terbentuk.⁵¹

Pengharmonisasian Raperda pada hakikatnya sangat berkaitan erat dengan beberapa prinsip dasar pemerintahan Indonesia yang terkandung dalam UUDNRI 1945 tersebut. Prinsip dasar tersebut terpilah ke dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, negara hukum pancasilais dan prinsip desentralisasi pemerintahan yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), ayat (3) dan Pasal 18 UUD NRI 1945, yang menjadi latar keberadaan Pengharmonisaian Raperda.

Perpaduan tiga prinsip dasar di atas melahirkan kontrol pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggarakan pemerintahan daerah. Salah satunya adalah kontrol terhadap Perda yang digunakan sebagai salah satu sarana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lazimnya disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (legal norm control mechanism). yang berwujud kontrol preventif dan kontrol represif. Wujud dari kontrol preventif itu sendiri, terdiri dari proses pengharmonisasian Raperda oleh Pemerintah Daerah dan evaluasi dari pemerintah pusat. Sedangkan kontrol represif berwujud pembatalan Perda yang dapat dilakukan melalui mekanisme judicial review atau executive review Perda.

Pengharmonisaian Raperda sebagai bagian dari kontrol preventif perda memiliki peran strategis mencegah dan meminimalisir akibat kontrol represif yang dapat menimbulkan kerugian materil dan moril pemerintahan daerah. Undang-

⁵¹ Arie Elcaputra, "Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11, No. 1 (Februari 2022), 126.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah meletakkan beberapa alasan mengapa pengharmonisaian Raperda perlu dilakukan, yakni: *Pertama*, Perda dapat diuji oleh Mahkamah Agung (judicial review) maupun oleh Pemerintah (executive preview). *Kedua*, untuk menjamin proses pembentukan Perda dilakukan secara taat asas demi cita hukum. *Ketiga*, adanya hierarki peraturan perundang-undang Indonesia, yang menghendaki adanya keterkaitan dan ketergantungan antar sub peraturan perundang-undangan dalam prinsip negara kesatuan, dan alasan keempat adalah untuk mencegah kerugian material dan moral pemerintahan daerah.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip checks and balances menghendaki agar tidak terjadi pemusatan kewenangan pada satu lembaga. Harmonisasi oleh Kementerian Hukum merupakan bentuk pengawasan preventif, sedangkan pengujian terhadap Peraturan Daerah yang telah diundangkan merupakan kewenangan Mahkamah Agung melalui mekanisme judicial review. Kedua mekanisme tersebut memiliki tujuan yang sama, tetapi berbeda dalam waktu pelaksanaan dan lembaga yang berwenang. Oleh karena itu, harmonisasi harus diposisikan sebagai mekanisme administratif preventif yang tidak mengambil alih fungsi pengujian oleh Mahkamah Agung.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Raperda dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (Gubernur, atau Bupati/Walikota). Apabila Raperda disusun oleh DPRD, maka Raperda dapat disiapkan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sesuai dengan

ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Inisiatif Raperda oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD yang dijamin oleh undang-undang.

Terlepas dari siapa yang mengajukan inisiatif atas pembuatan Raperda, apabila suatu Raperda telah disetujui dan disahkan menjadi Perda, Perda yang telah disahkan tersebut harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah. Untuk Perda yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada Pemerintah (Kemendagri) untuk Perda Provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah menandai Perda telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat wajib untuk mematuhi dan melaksanakannya.

Menurut penulis, pengalihan kewenangan harmonisasi kepada Kementerian Hukum merupakan kebijakan yang bertujuan meningkatkan kualitas Peraturan Daerah dan mencegah disharmoni norma. Akan tetapi, kewenangan tersebut perlu dilaksanakan secara proporsional agar tidak menimbulkan kesan sentralisasi kembali dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Harmonisasi seharusnya diposisikan sebagai instrumen koordinasi dan sinkronisasi norma, bukan sebagai mekanisme yang mengurangi kewenangan konstitusional Pemerintah Daerah dan DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah. Dengan demikian, keseimbangan antara kepentingan nasional dan pelaksanaan otonomi daerah tetap terjaga sesuai prinsip negara hukum dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan

Dalam sejarah Islam, lembaga yang melakukan harmonisasi hukum adalah pemimpin tertinggi Negara yaitu Nabi dan sebagai pemimpin yang memiliki kekuasaan *tasyri'iyah*, *qadaiyah* dan *tanfidziyah*.⁵² Kewenangan Nabi menjalankan *tasyri'iyah* adalah perintah Allah kepada Nabi agar menjadi suri tauladan bagi manusia dan menyampaikan al-Quran. Kemudian, kekuasaan yudikatif (*qadhaiyah*) yang Nabi jalankan berlandaskan firman Allah:

فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَا جَايِزًا شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَكِنْ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ فَاسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ

“... maka putuskanlah perkara mereka menurut apa yang diturunkan Allah dan janganlah engkau mengikuti keinginan mereka dengan meninggalkan kebenaran yang telah datang kepadamu. Untuk setiap umat di antara kamu, Kami berikan aturan dan jalan yang terang...” (Q.S. al-Maidah : 48).

Untuk itu, sebagai penyempurna kedua tugas, maka Nabi turut pula menjadi pelaksana dalam menjalankan pemerintahan Islam. Karena sesungguhnya tugas Nabi mencakup ketiga kekuasaan tersebut, yaitu menyampaikan wahyu Allah pada umat, menyeru manusia agar beriman kepada Allah, serta berdakwah dan membimbing umat atas perintah *syara'*. Penyatuan kekuasaan ini terjadi karena Rasul adalah seorang yang *ma'shum*, yang menjadi contoh bagi manusia baik perkataan maupun perbuatan. Ketiga kekuasaan tersebut menjadi peran sentral para khalifah serta segala permasalahan kembali pada khalifah berdasarkan al-Quran dan Sunnah.⁵³

⁵² Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), 1442.

⁵³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*

Jauh sebelum piagam madinah lahir, telah terjadi awal mula kodifikasi alQuran. Pada masa itu, sangat sulit menemukan kertas tidak seperti sekarang ini. Para sahabat menuliskannya pada kulit hewan, lempengan batu, tulan dan pelepah kurma. Kebiasaan menulis para sahabat menjadikan banyaknya kumpulan tulisan al-Quran yang dimiliki masing-masing. Diantara yang masyhur menulis manuskrip al-Quran adalah Zaid ibn Tsabit, Ubay bin Ka'ab, Abdullah bin Mas'ud, dan Muadz bin Jabal. Tak terkecuali 'Aisyah, istri Rasulullah, yang menyimpan beberapa naskah.⁵⁴

Setelah hijrah ke Madinah, Rasulullah mulai bermusyawarah dengan para tokoh umat untuk menyusun Piagam Madinah atau undang-undang dasar (qanun asasi) bagi umat Islam. Proses ini dilakukan pada saat pembangunan masjid, yakni 2-3 bulan setelah Rasul tinggal di Madinah. Rasul SAW sangat detail dalam mengambil langkah. Rasul sangat paham bahwa setiap kata yang tertulis dalam Piagam Madinah nantinya akan menjadi sunnah atau jalan yang diikuti manusia. Semua yang dilakukan Rasulullah bersumber dari Al-Quran Menurut Hasan Mu'nis, Piagam Madinah ditulis dalam empat tahap. Peneliti lainnya berpendapat lebih dari empat tahap.⁵⁵ Sebagai tata perundangan umat, Piagam Madinah bersifat terbuka. Ketika konteks dan kondisi berubah, maka dilakukan penambahan pasal baru hasil musyawarah kaum muslimin. Tambahan kesepakatan tersebut kemudian dimasukkan dalam Piagam Madinah.

⁵⁴ Ahmad Sukardja, *Tiga Kategori Hukum: Syariat, Fikih dan Qanun* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 4-5.

⁵⁵ Abdurrohman Jufri, *Sejarah Otentik Politik Nabi Muhammad Saw* (Rangerang: Pustaka Iman, 2019), 201.

Ketika kepemimpinan dipegang oleh Khalifah, kodifikasi hukum Islam belum berupa qanun, melainkan masih pada tahap upaya pengumpulan dan penulisan sumber hukum, yaitu al-Quran (*tadwin* al-Quran). Pada saat itu, al-Quran ada dalam hafalan para sahabat dengan ingatan yang baik. Pada masa pemerintahan Abu Bakar, terjadi Perang Yamamah diikuti para penghafal al-Quran dari kalangan sahabat dan banyak dari mereka yang gugur. Maka Umar khawatir akan hilangnya al-Quran. Umar mengisyaratkan kepada Abu Bakar untuk segera dilakukan penulisan dan pembukuan.

Unifikasi al-Quran sebagai sumber hukum telah dilakukan oleh Khalifah Utsman pada masa kekhalifahannya hingga menjadi satu mushaf (Mushaf Utsmani) dan shahifah (lembaran) lainnya dibakar agar tidak terjadi pertentangan antara satu dengan lainnya, tidak hanya pembukuan, penyeragaman qirata (bacaan) dilakukan pula. Saat itu, terjadi ekspansi wilayah Islam yang luas. Para penghafal Al-Quran menyebar ke seluruh wilayah, kemudian penduduk wilayah tersebut berpedoman pada para penghafal yang diutus ke wilayahnya.⁵⁶

Khalifah Umar bin Khatthab memiliki ide untuk menuliskan sunnah. Tetapi para perawi dan sahabat lainnya khawatir sunnah menjadi samar/rancu dengan Al-Quran, dan ide ini tidak terealisasi pada masa Khulafah al-Rasyidin. Pada awal era hijriyah, diriwayatkan tidak ada penulisan sunnah kecuali apa yang dilakukan oleh Abdullah bin Amr bin Ash yang memiliki surat kabar al-Shadiqah, di mana ia menuliskan hadits-hadits yang didengarnya dari Rasulullah.

⁵⁶ Abdul Wahab Khallaf, *Khulashah Tarikh Tasyriyyah* (Kuwait: Dar al-Qalam), 37.

Bahkan hingga masa Bani Umayyah taqnīn belum juga ada, dimasa ini yang ada hanyalah pembukuan hadis (tadwīn al-hadist). Ia memerintahkan kepada wali Madinah yaitu Abu Bakar Muhammad bin Umar bin Hazm untuk menuliskan hadits Rasulullah. kemudian mereka menuliskan apa yang mereka bisa tulis dari hadits Nabi. Kemudian pada masa ini tadwin hadits diwarnai oleh karya bsar Imam Malik dengan Kitab al-Muwattha', hadits-hadits shahih permintaan Khalifah al-Manshur. Akibatnya, dalam satu wilayah peradilan yang sama, bahkan dalam satum masalah yang sama, lahir keputusan hukum yang berbeda-beda dan kontradiktif satu sama lain, tergantung pada pengadilan mana, dan siapa hakim yang menangani kasusnya serta mazhab apa yang menjadi rujukannya dalam membuat keputusan.

Dalam menanggapi persoalan ini, Ibn al-Muqaffa menyarankan kepada khalifah Abu Ja'far al-Manshur agar dihimpun pendapat-pendapat fikih yang relevan untuk diterapkan pada masa itu dan diberi kekuatan hukum yang mengikat berbentuk Undang-Undang resmi yang diberlakukan secara nasional dan dapat dijadikan pedoman oleh semua hakim tanpa kecuali. Dengan demikian terbentuk unifikasi hukum, sehingga tidak mungkin terjadi lagi satu masalah yang sama memiliki keputusan hukum yang berbeda-beda dan saling bertentangan satu sama lain, dan para hakim di pengadilan tidak dibenarkan memutuskan perkara dengan cara yang berbeda dari hukum yang telah dikodifikasi tersebut. Saran atau kritik itu dituangkan ibn al-Muqaffa dalam kitabnya Risa>lah al-Shaha>bah atau surat untuk para pendamping khalifah.

Ketika Ibn al-Muqaffa menjalankan tugasnya sebagai sekretaris Gubernur Kirman, ia menilai penerapan hukum sebelum dan pada masa hidupnya berada

dalam kondisi yang sangat kacau (chaos). Salah satu faktor penyebabnya adalah karena pada waktu itu pengadilan yang ada belum memiliki kitab Undang-Undang yang mengikat di luar fikih yang dapat dijadikan pedoman oleh para hakim dalam menerima, memeriksa, dan memutuskan perkara yang diajukan kepadanya, sehingga setiap hakim memutuskan perkara yang diajukan kepadanya berdasarkan ijtihadnya masing-masing. Kapasitas Ibn al-Muqaffa sebagai sekretaris Gubernur mengusulkan kepada khalifah Abu Ja'far al-Manshur untuk melakukan kodifikasi hukum melalui Risâlah al-Sahâbah antara tahun 137-139 H secara nasional.

Pada abad ke-19, tersiar pemikiran para ahli tata negara muslim untuk membentuk konstitusi. Pemikiran ini muncul sebagai reaksi atas kemunduran Islam dan respon terhadap gagasan barat yang masuk ke dunia Islam. Negara yang pertama kali mengadakan konstitusi adalah Kerajaan Usmani (Ottoman). mengupas secara lengkap gaji tentara, polisi rakyat yang bukan muslim, urusan kepolisian dan hukum pidana, hukum pertanahan dan hukum perang. Pada masa ini juga dikenal hukum kontrak yang kemudian disebut dengan majalah al-Adliya>h. Majalla al-Adliya>h disebut juga sebagai kodifikasi hukum Perdata Kesultanan Utsmaniyah yang diadopsi dari ketentuan-ketentuan Islam yang bersumber dari mazhab Hanafi. Dalam masalah ini tidak ada lagi perbedaan argumentasi, sehingga produk hukum yang dihasilkan seragam. Kegiatan taqnin meluas ke negara-negara Muslim lainnya, dimulai dengan negara-negara di bawah Kekaisaran Ottoman, dan kemudian meluas ke semua negara Muslim termasuk Indonesia.⁵⁷

⁵⁷ Yazid Imam, "Taqnin al-Ahkam: Sejarah Keabsahan dan Tantangan di Indonesia", *al-Mashlahah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Vol. 3, No. 5 (2017), 196.

Pada masa Kekhalifahan Turki Utsmani, yakni tepatnya masa kepemimpinan Sultan Sulaiman (1520-1560 M), ide pembentukan undang-undang (taqnin) makin berkembang. Undang-undang tersebut dikenal dengan Qanun Namuhu Sulthan Sulaiman atau Undang-Undang Sultan Sulaiman. Ia sangat serius dalam memberlakukan qanun atau Qanun Namuhu sebagai hukum resmi. Undang-undang yang ia susun ini diterapkan hingga abad ke-13 H atau abad ke-19 M. Sultan Sulaiman menyusun tata perundangan dengan berdiskusi bersama Syaikh Abu as-Suud Effendi. Ia berusaha agar tata perundangan yang ia rancang tidak melenceng dari garis-garis yang dibataskan syariat Islam. Hal ini dapat dikatakan sebagai awal munculnya harmonisasi dalam taqnin. Pada masa ini pembentuk qanun ini adalah khalifah yang disusun para ulama fikih. Harmonisasinya pun dilakukan para ulama.

Harmonisasi hukum Islam diperlukan agar hukum tidak bertentangan dengan al-Quran dan Sunnah agar tidak terjadi ketidakpastian hukum. Selama peraturan tersebut tidak bertentangan dengan Al-Quran dan Sunnah, hukumnya boleh. Sebagaimana kaidah “Hukum dasar segala sesuatu adalah kebolehan sampai ada dalil yang menunjukkan keharamannya”. Jadi, apabila dalam ijtihad ditemukan permasalahan baru, maka tidak lain harus merujuk kepada Al-Quran dan Sunnah. Sebagaimana firman Allah SWT dalam Surat An-Nisa ayat 59:

... فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ

.... Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya)...” (Q.S. An-Nisa: 59).

Al-Quran dalam hal ini adalah norma fundamental dasar dalam fikih siyasah. Maka, Al-Quran menjadi peringkat pertama dalam hierarki hukum Islam, kemudian sunnah sebagai penjelas Al-Quran apabila ada permasalahan yang tidak secara rinci dijelaskan dalam Al-Quran.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Kementerian Hukum dalam melakukan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah merupakan kewenangan yang diberikan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kehadiran kewenangan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan keselarasan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta kepentingan nasional sehingga dapat meminimalisasi potensi disharmoni norma dan pembatalan Peraturan Daerah.
2. Berdasarkan perspektif teori kewenangan, otonomi daerah, dan prinsip checks and balances, pelaksanaan kewenangan harmonisasi oleh Kementerian Hukum harus dipahami sebagai mekanisme pengawasan yang bersifat preventif, bukan sebagai bentuk pengambilalihan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah yang secara konstitusional berada pada Pemerintah Daerah dan DPRD. Oleh karena itu, kewenangan harmonisasi harus dilaksanakan secara proporsional agar tidak mengurangi ruang otonomi daerah ataupun menimbulkan tumpang tindih dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan judicial review terhadap Peraturan Daerah yang telah diundangkan.
3. Ditinjau dari perspektif Siyasah Dusturiyah, kewenangan harmonisasi pada dasarnya dapat dibenarkan sepanjang bertujuan mewujudkan kemaslahatan,

menjaga ketertiban hukum, dan mencegah terjadinya pertentangan norma. Namun pelaksanaannya harus tetap berlandaskan prinsip amanah, keadilan, syura, dan pembagian kewenangan yang proporsional sehingga tidak menimbulkan dominasi kekuasaan yang berlebihan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, harmonisasi seharusnya diposisikan sebagai sarana koordinasi dan sinkronisasi norma, sedangkan penilaian akhir atas keabsahan Peraturan Daerah tetap berada dalam mekanisme pengujian oleh Mahkamah Agung sesuai sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Saran

1. Bagi pembentuk undang-undang, diperlukan pengaturan yang lebih tegas mengenai batas kewenangan Kementerian Hukum dalam proses pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah agar tidak menimbulkan multitafsir maupun potensi tumpang tindih dengan kewenangan Pemerintah Daerah dan Mahkamah Agung.
2. Bagi Pemerintah Daerah dan DPRD, proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah hendaknya lebih mengoptimalkan kualitas naskah akademik, teknik penyusunan, dan koordinasi dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan sehingga harmonisasi menjadi sarana penyempurnaan substansi, bukan sekadar pemenuhan prosedur administratif.
3. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat dikembangkan melalui kajian empiris mengenai pelaksanaan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di berbagai daerah maupun melalui analisis perbandingan dengan mekanisme harmonisasi di negara lain sehingga diperoleh gambaran

yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara harmonisasi, otonomi daerah, dan sistem checks and balances.



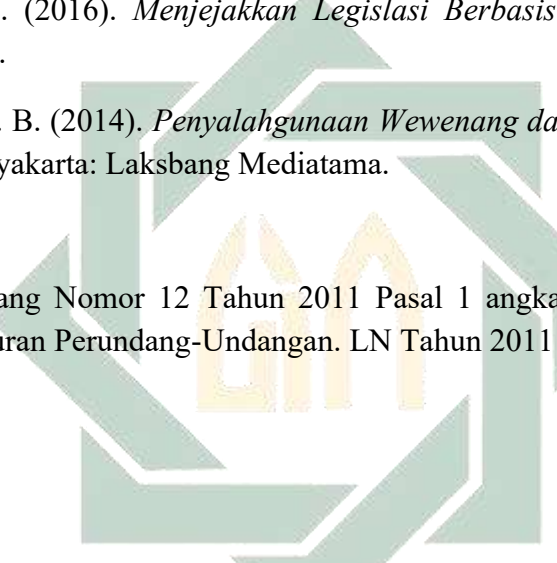
UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- al-Alim, T. D. (2011). *Atlas Sejarah Islam: Sejak Masa Permulaan Hingga Kejayaan Islam*. Depok: Kaysa Media.
- Arwanto, B. (2013). HARMONISASI HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH. *Jurnal Ilmiah*.
- Asshiddiqie, J. (2016). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Aulia, N. (2021). *ANALISIS FIKIH SIYASAH TERHADAP HARMONISASI LEGISLASI HUKUM DI INDONESIA*. Jakarta: Institutional Repository UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- BN, H. S. (2020, Desember). Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia” *Dinamika Sosial Budaya*. 22.
- Chumairoh, T. '. (2022). *HARMONISASI KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM BIDANG PENATAAN RUANG. (Pasca Berlakunya Undang-Undang (82) (Ilmu Perundang-undnagan: Jenis, 2007) Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Perspektif Siyasa Dusturiyah)*. Malang: etheses uin malang.
- Dahlan, A. A. (1996). *Ensiklopedia Hukum Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Djazuli, A. (2018). *Fiqih Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*. Jakarta: Prenadamedia.
- Effendi, D. (2001). *Penyelenggaraan Dekonsentrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Elcaputra, A. (2022, Februari). Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 11.
- Hadjon, P. M. (1997). *Tentang Wewenang*. Surabaya: Yuridika.
- Imam, Y. (2017). Taqin al-Ahkam: Sejarah Keabsahan dan Tantangan di Indonesia. *al-Mashlahah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, 3.
- Indrati, M. F. (2014). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

- Iqbal, M. (2001). *Fiqih Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Radar Jaya Pratama.
- Isnaini, D. (2010). Harmonisasi Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *repository unair*.
- Kemenkumham. (Surabaya, Maret Sabtu). Retrieved from Wikipedia: https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Hukum_dan_Hak_Asasi_Manusia_Republik_Indonesia
- Kholbi, D. N. (2019). *Analisis Fikih Siyasah Dusuriyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Surabaya: digilib.uinsa.
- Khozim, M. (2009). *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Marzuki, P. M. (2008). *Metode penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- MD, M. (2017). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers.
- MD, M. M. (2010). *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi* . Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mertokusumo, S. (2006). *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhammad, R. A. (2000). *Politik Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Astomo, P. (2018). *Ilmu Perundang-undangan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rahardjo, S. (2004). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya.
- Rochim, R. D. (2014). Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim. *hukum student journal*.
- Rosidin, U. (2015). *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Ruslan, A. (2006). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Berkualitas* . Jakarta: PT. Bina Rewa Pariwara.
- S, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-undnagan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (Buku 1), edisi revisi*. Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Sjadzali, M. (1993). *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press.

- Soeprapto, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sukardja, A. (2012). *Tiga Kategori Hukum: Syariat, Fikih dan Qanun*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sulaiman, K. F. (2017). *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Sumantri, S. (1977). *Hak Uji Materil di Indonesia*. Bandung: PT Alumni.
- Utomo, E. P. (2016). *Menjejakkan Legislasi Berbasis HAM*. Jakarta: Komnas HAM.
- Winanrno, N. B. (2014). *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 1 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. LN Tahun 2011 Nomor 82.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A