

Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-Undangan Ditingkat Pusat

H Aditya Sanjaya¹, Gunawan Widjaja¹

¹ Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Indonesia

 aditya.ukisanjaya82@gmail.com

Abstract

The purpose of harmonizing regional regulations with laws and regulations at the central level is to organize regional regulations so that they do not conflict with laws and regulations at the central level, the number and types of which are quite large, and so that there is no disharmony between laws and regulations in the regions themselves, and are always in line with the spirit of Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. However, the current regulations related to the harmonization of regional regulations actually obscure harmonization at the implementation level. Regulations on harmonization have not been able to produce legal certainty in accordance with the principles in the formation of laws and regulations. Many regional regulations have been canceled through material tests by executive and judicial institutions. The Supreme Court is a sign of a problem that is a challenge for the arrangement of laws and regulations. Therefore, this study focuses on First, the factors causing disharmony of regional regulations with laws and regulations at the central level. Second, how is the ideal harmonization of regional regulations. This study uses a normative legal research method, namely research using literature studies to examine the doctrines, principles and legal principles outlined in laws and regulations related to the formation of laws and regulations. Research on the provisions of Article 58 of Law 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations which is the legal basis for harmonization, rounding and strengthening the concept of draft regional regulations requires affirmation. This affirmation is needed so that it gives rise to an Imperative nature. Law 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations has undergone several changes. The harmonization mechanism must be explicitly stated as part of the process of forming laws and regulations. In theoretical terms, it is very possible to harmonize, round up .

Keywords: Harmonization, Regional Regulations, Legislation

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al-Furqan Makassar
ISSN 2622-5212
Website <https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/>
Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY SA
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum telah diakui eksistensinya secara yuridis konstitusional dengan berlandaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan Konstitusional tersebut membuat Indonesia harus mengimplementasikannya dalam bentuk pembangunan hukum secara sistematis, terstruktur dan berkesinambungan dalam kerangka Pancasila dan UUD NRI 1945, arah pembangunan hukum diwujudkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai jenis dan tingkatannya yang harmonis didalam sistem hukum positif sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan (Dewi 2023).

Berdasarkan UUD NRI 1945, Negara diberikan amanat untuk melakukan pembangunan hukum secara berkelanjutan, hal tersebut harus dilakukan untuk terwujudnya tujuan hukum dalam menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian

hukum. Disamping itu lembaga pembentuk undang – undang dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia harus secara aktif memainkan peranannya dalam mewujudkan Peraturan perundang-undangan yang harmonis, untuk mewujudkan tatanan kehidupan bermasyarakat yang adil dan makmur. Proses Pembangunan hukum Indonesia yang demikian tentunya membutuhkan pembinaan secara berkelanjutan pada aspek substansi, struktur dan budaya hukum (Wijaya 2023).

Jimly Asshiddiqie berpendapat tentang pembangunan hukum, “Bahwa gagasan negara hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan, membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.” (D. J. Asshiddiqie 2012)

Dari pendapat Jimly tersebut, menjelaskan bahwa pembangunan hukum dilakukan dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sebuah sistem hukum yang berkeadilan, untuk itu aspek suprastruktur berupa peraturan perundang-undangan dan aspek infrastruktur yakni lembaga pembentuk perundang-undangan serta peran serta masyarakat, semuanya bergerak secara harmonis, tertib dan teratur. Oleh karena itu perlu untuk terus dilakukan pembinaan agar pembangunan budaya dan kesadaran hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tertib dapat terwujud.

Bagir Manan menjelaskan tentang pembangunan hukum dengan merujuk sebagaimana dilakukan di masa orde baru sebagai berikut:

“Dalam kaitan ini tidak dapat ditolak peran besar Prof. Dr. Mochtar Kusuma Atmadja, sebagai lokomotif terdahulu mendorong pembangunan atau pembaruan hukum dilakukan secara sistematis dan programatis sejajar dengan pembangunan ekonomi. Pembangunan nasional yang tertib dan menuju pencapaian tujuan nasional, hanya dapat dijalankan apabila didukung oleh sarana hukum yang kuat dan baik. Baik melalui mimbar-mimbar keilmuan maupun mimbar kebijakan.” (D. J. Asshiddiqie 2012)

Berdasarkan pandangan Bagir manan itu, dapat diambil pokok-pokok pikiran tentang pembangunan hukum di zaman orde baru secara sistemik dan programatis sejajar dengan pembangunan ekonomi, hal tersebut dapat dipahami karena dimasa orde baru kemakmuran menjadi prioritas dalam program pembangunan nasional, dimana peraturan perundang-undangan yang dibentuk harmonis dengan tujuan pembangunan nasional yang diwujudkan dalam bentuk Garis-garis besar haluan negara (GBHN) dan berlaku selama 5 (lima) tahun, sehingga Bagir manan menyimpulkan bahwa di zaman orde baru arah pembangunan hukumnya lebih terarah, sistemik sesuai dengan program didalam GBHN.

Berbeda dengan para ahli sebelumnya, Sri Gambir Melati Hatta memberikan catatan mengenai pembangunan hukum sebagai berikut:

“Bahwa adanya peraturan dan tatanan yang ada dalam masyarakat hendaknya mencerminkan keadilan berdasarkan Pancasila yang menghendaki adanya keseimbangan dalam kepentingan individu dan masyarakat, yang mana hal ini sesuai dengan tujuan hukum yaitu memelihara kepentingan individu dan Masyarakat.” (Sri Gambir Melati Hatta 1997)

Berangkat dari pendapat tersebut, Sri Gambir Melati Hatta memberikan Penekanan terhadap pembangunan hukum, bahwa peraturan dan tatanan hukum yang berlaku ditengah masyarakat harus dapat menjamin terwujudnya keadilan berdasarkan

Pancasila, pendapat tersebut mengarahkan kepada suatu keseimbangan yang harmonis antara kepentingan individu (privat) dan kepentingan masyarakat (publik).

Dari beberapa pendapat para ahli diatas, terdapat benang merah tentang Pembangunan hukum, dimana penataan infrastruktur peraturan perundang-undangan dan suprastruktur lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara harmonis dengan melakukan pembinaan berkelanjutan. Urgensi Pembangunan hukum nasional sama pentingnya dengan pembangunan bidang-bidang lainnya seperti pembangunan ekonomi dan pembangunan teknologi. Yang tidak kalah penting adalah pembangunan hukum mengarah kepada terwujudnya keadilan berdasarkan Pancasila dimana terdapat harmonisasi diantara kepentingan individu dan kepentingan publik. Pembangunan hukum tersebut penting untuk terus dikembangkan mengingat peraturan perundang-undangan memegang fungsi yang sangat sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mewujudkan kesejahteraan, dimana setiap sendi-sendi kehidupan baik itu bernegara, berbangsa dan bermasyarakat hingga pemerintahan harus didasarkan atas hukum.

Dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia, kedudukan Pemerintah daerah adalah wakil pemerintah pusat di daerah, Arthur Mass menyebutnya sebagai Teritorial division of power. Lahirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa Pemerintah mendelegasikan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk diselenggarakan secara bertanggung jawab. Pendelegasian sebagian kewenangan itu adalah bagian dari pergeseran kebijakan pemerintah pusat yang sentralistik menuju desentralisasi atau dekonsentrasi sesuai dengan agenda reformasi (Kementerian Dalam Negeri 2023).

Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat diantaranya adalah: Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional; dan agama. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah, terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi menjadi dua yaitu, yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman dan ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial, dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian dan kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan (Gunawan 2023).

Mahfud MD sebagaimana dikutip oleh Lukman Santoso AZ menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah - daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi (Az 2015). Sebagai penerima pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, pemerintah daerah menjalankan fungsinya bersama sama dengan Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Melalui pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 untuk menjalankan fungsinya, pemerintahan daerah diberi kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (perda) adalah bagian dari peraturan perundang-undangan di daerah yang

dibentuk dari proses legislasi oleh kekuasaan legislatif yang berada di tingkat daerah, kekuasaan legislatif direpresentasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DPRD provinsi, DPRD kabupaten atau DPRD kota, bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota (Lembaga Administrasi Negara 2023).

Mengenai Peraturan perundang-undangan di Indonesia tersusun secara bertingkat (*hierarkis*) dari pusat sampai ke daerah, artinya sistem perundang-undangan bersifat *top down* dan peraturan perundang-undangan di daerah atau Peraturan daerah (perda) terdiri atas: perda provinsi, perda kabupaten atau perda kotamadya sesuai dengan tingkatannya. Peraturan daerah merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang kekuatan mengikatnya berlaku umum dan dapat memuat sanksi pidana. Undang-undang 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, telah menyebutkan didalam pasal 7 ayat (1) bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari (Az 2015):

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

Disamping jenis dan hierarki peraturan perundangan sebagaimana diatas, masih terdapat peraturan perundang-undangan lain yang diakui dan bersifat mengikat umum selama pembentukannya merupakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau didasarkan pada kewenangan instansi/lembaga terkait, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UUPPP yang menyatakan Peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota Bupati/walikota, Kepala Desa atau yang setingkat (Hidayat 2023).

Sehubungan dengan Peraturan daerah, Perda merupakan produk yang pembentukannya melalui proses legislasi di tingkat daerah (*Legislation power*), Ni'matul huda menjelaskan peraturan daerah sebagai berikut:

“The mechanism procedure of establishing by law is the same with act and the position of by law is equal with the act, in the sense, that bylaws and Act are legislative products. However the content of bylaws is different with the act, The Implementation of bylaws is limited to a certain region, otherwise the Act is implemented in the national level. Thus, the hierarchy of bylaw is lower than the Act.” (Huda 2006)

Dari prosedur mekanisme yang ada sudah semestinya kedudukan perda (propinsi, perda kabupaten atau kota) dipandang setara dengan undang-undang dalam artian semata-mata merupakan produk hukum legislatif, namun demikian dari segi isinya secara implementatif sudah seharusnya perda mengatur materi dengan ruang lingkup berlaku yang lebih sempit, berbeda dengan undang-undang yang ruang lingkup berlakunya mengatur di tingkat nasional, dengan demikian undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada perda, karena itu sesuai dengan prinsip hierarki peraturan

perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi (Kartika 2023).

Adapun substansi atau materi muatan dari peraturan daerah tidak keluar dari ada 3 (tiga) poin penting yang merupakan kewajiban dan harus diperhatikan oleh lembaga pembentuk peraturan daerah, berdasarkan Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut (Sukardi 2019):

1. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Peraturan daerah berfungsi untuk menampung kondisi Khusus daerah;
3. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penjelasan tentang fungsi Peraturan daerah menurut Rio Christiawan mengutip pendapat sapta murti yaitu:

“Peraturan Daerah sebagaimana perundangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*Rechtzekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum, perda harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsistensi dalam perumusan di mana dalam perundangan yang sama harus terpelihara hubungan sistemik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, serta adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pada kondisi saat ini, sinkronisasi memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan perundangan lainnya.” (Christiawan 2021)

Penjelasan Rio Christiawan tentang fungsi sekaligus prosedur pembentukan perda cukup relevan, mengingat peraturan perundang-undangan berkedudukan sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk sampai pemerintahan yang ada di daerah, maka kedudukan Peraturan daerah juga memiliki fungsi yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu peraturan daerah secara hierarkis merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, oleh karena itu peraturan daerah harus memiliki keterkaitan, harmonis, sejalan dan tidak tumpang tindih secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan dari jenis dan hierarki yang lain, sehingga dapat terwujud satu bangunan hukum yang utuh, efektif, efisien dan menyeluruh.

Mengenai substansi atau materi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Bagir manan telah menjelaskan beberapa persoalan terkait hal itu:

“Hukum-hukum baru terutama yang dibentuk pembentuk undang-undang dan administrasi negara (eksekutif) tidak pula kurang dari berbagai persoalan atau tantangan. Dihadapi berbagai disharmonisasi bahkan pertentangan antara berbagai sektor hukum satu sama lain. Disharmonisasi atau pertentangan bukan saja karena berbagai kepentingan yang berbeda. Persoalan lebih mendasar karena pembentukan hukum tidak merupakan satu sistem terpadu dan komprehensif berdasarkan satu grand design yang utuh. akibat tidak ada politik hukum yang utuh dan menyeluruh.”

Pendapat Bagir Manan dalam menggambarkan kondisi *in concreto* pembentukan peraturan perundang-undangan, disharmoni tidak hanya terbatas pada peraturan yang ada ditingkat pusat namun juga peraturan perundangan yang ada di daerah. Kepentingan-kepentingan politik yang terakumulasi menjadikan peraturan perundangan

dalam proses legislasi, membuat peraturan perundang-undangan kehilangan arah, Pembinaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM serta Gubernur tidak mampu membentuk produk hukum sesuai arah dan tujuan hukum itu sendiri.

Secara umum harmonisasi pembentukan peraturan perundang undangan terhubung dengan asas hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 huruf c undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang PPP yaitu *Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan*. asas ini menjelaskan bahwa pokok materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan mesti sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan Harmonisasi Peraturan Daerah secara khusus diatur dalam Pasal 58 UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsepsi berada dalam tahapan penyusunan rancangan Peraturan daerah

Proses Pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dilakukan melalui beberapa tahapan, hasil pengharmonisasian di salah satu lembaga dapat berbeda dengan lembaga yang lain, pada akhirnya justru menimbulkan disharmoni pada substansi peraturan perundangan itu sendiri, sementara itu regulasi yang mengatur proses harmonisasi Perda juga mengandung permasalahan, *Pertama* dari segi hierarki, Peraturan Menteri dalam negeri (permendagri) Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah peraturan setingkat menteri yang hanya mengikat kedalam dan tidak mengikat instansi vertikal yang setara/kementerian. *Kedua* Peraturan menteri dalam negeri tidak dapat memuat sanksi atas ketidakpatuhan pada proses pengharmonisasian, hal ini sesungguhnya akan berdampak terhadap substansi dari peraturan perundang-undangan (Departemen Dalam Negeri 2018).

Ditinjau berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik tahun 2024, Indonesia terdiri dari 38 propinsi, 416 kabupaten dan 98 kotamadya yang tersebar seluruh Indonesia. Dari jumlah tersebut setiap Pemerintahan Daerah memiliki Program Pembentukan Peraturan Daerahnya masing-masing, dimana peraturan daerah itu menjadi dasar dalam menjalankan pemerintahan. Perintah Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan pada delegasi norma diatasnya atau untuk melaksanakan kewenangan dan menampung kondisi daerah. Maka dapat di cermati bahwa kebutuhan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan didaerah sangat banyak. Menurut data dalam website <http://peraturan.go.id> yang diakses tanggal 1 agustus 2024, data jumlah produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi, pemerintah kabupaten atau pemerintah kotamadya sebanyak 19.244 dari total keseluruhan peraturan perundang-undangan aktif sebanyak 55.684. (“Database Peraturan Perundang-Undangan Indonesia - [PERATURAN.GO.ID]” 2025)

Banyaknya peraturan daerah menjelaskan potensi terjadinya over regulasi peraturan perundang-undangan di daerah, itu merupakan persoalan serius yang harus diperhatikan oleh seluruh pemangku kepentingan, terutama pada lembaga pemerintahan, karena akan berdampak pada kepastian hukum. Di sisi lain Peraturan daerah juga mengandung Permasalahan dalam aspek substansi (*legal substanse*) yang terkait dengan kesesuaiannya dengan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan keharmonisannya dengan peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horizontal.

Lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di daerah telah terbiasa melakukan duplikasi aturan, ditambah dengan norma hukum pembentukan perundangan tidak mengatur dengan tegas mengenai proses harmonisasi, maka peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada akhirnya disharmoni (Kusuma 2023). Keseluruhan permasalahan tersebut mempengaruhi terwujudnya kepastian hukum (*legal Certanty*), Perlindungan hak asasi manusia (*human dignity*) dan persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan keadilan. Problematika tersebut tentu bukan merupakan bagian dari cita negara hukum yang ideal, karena konsep pemerintahan berdasarkan undang-undang *wetmatigheid van bestuur* telah lama ditinggalkan dan berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum atau *rechtmatigheid van bestuur*. Dengan jumlah sebanyak 19.244 peraturan daerah tersebut, tentunya menggambarkan betapa pekerjaan lembaga pembentuk peraturan di daerah semakin jauh dari arah cita pembangunan hukum nasional, dan jika tidak diperbaiki maka permasalahan disharmoni peraturan di daerah tidak akan pernah menemui jalan keluar (Firmansyah 2023).

Persoalan *legal substance* peraturan daerah, juga terlihat dari data eksekutif review yang dilakukan oleh kementerian dalam negeri terhadap peraturan daerah. Berdasarkan data kementerian dalam negeri, pada tahun 2016 tercatat sebanyak 1.765 peraturan daerah tingkat provinsi dan 1.267 peraturan daerah tingkat kabupaten/kota dibatalkan, hal tersebut dilakukan dengan alasan memperpanjang alur birokrasi, menghambat laju pertumbuhan ekonomi daerah, menghambat proses perizinan dan menghambat investasi dan kemudahan berusaha (Humas 2016). Dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan nomor 137/PUU/-XII/2015 yang pokok dari putusan tersebut adalah, Mahkamah Konstitusi menghapus wewenang menteri dalam negeri dan gubernur untuk melakukan *eksekutif review* (pembatalan) peraturan daerah sebagaimana dalam Pasal 251 ayat (2), (3), (4) dan (8) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sesuai putusan MK tersebut pembatalan perda hanya bisa ditempuh melalui proses *judicial review* di mahkamah agung (MA) (MARDATILLAH, t.t.).

Sehubungan dengan *legal substance* atau mutu/kualitas dari peraturan perundang-undangan di daerah itu, Bagir Manan memberikan penjelasan bahwa:

“Salah satu tantangan dalam pembentukan hukum adalah tentang mutu produk hukum yang tidak memadai, baik ditinjau dari segi konstitusional maupun sebagai sarana memecahkan masalah. Keadaan menjadi makin tidak mudah karena badan peradilan seperti Mahkamah Konstitusi yang mengklaim menjalankan *judicial activism* sangat longgar menerima dan mengabulkan permohonan hak uji yudisial.”

Lebih lanjut Bagir Manan menyatakan pandangan terhadap pembentukan hukum:

“Bahwa secara substantif berbagai hukum baru kurang menunjang kepentingan membangun tatanan baru seperti tatanan ketatanegaraan, politik atau ekonomi yang berpihak kepada rakyat banyak. Di bidang ketatanegaraan dan politik, berbagai hukum baru lebih ditujukan sebagai sarana memperoleh dan mempertahankan kekuasaan daripada sebagai sarana membangun tatanan yang efektif dan terintegrasi. Di bidang ekonomi dan sosial, berbagai aturan baru kurang berorientasi pada prinsip-prinsip konstitusional untuk memberdayakan rakyat agar mandiri dan sejahtera.”

Dengan adanya penjelasan tentang kondisi Peraturan daerah provinsi, kabupaten dan kota secara substansi disharmonis dan tidak menunjukkan arah pembangunan hukum sesuai cita hukum nasional, maka tidak dapat disangkal bahwa hal tersebut mencerminkan adanya suatu permasalahan hukum dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan (*rechtvorming*), artinya secara formil maupun materil

telah nyata ditemukan permasalahan pada proses pembentukan peraturan daerah. Terkait hal ini Rio Christiawan telah menjelaskan sebagai berikut,

“Bahwa pembatalan peraturan daerah tersebut bukanlah fenomena baru dalam praktek penyelenggaraan negara atau praktek ketatanegaraan di Indonesia. sejak era reformasi undang-undang memberikan peluang “keleluasaan yang cukup besar” kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota untuk mengurus dan menyelenggarakan rumah tangga daerah dengan membentuk peraturan daerah sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing.” (Christiawan 2021)

Disamping itu pergeseran kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi/otonomi daerah ikut andil didalam disharmoninya peraturan perundang-undangan di daerah. Karena ketika masa orde baru memang kekuasaan tersentralistik ditangan pemerintah pusat, namun ketika reformasi dan terjadi gelombang tuntutan rakyat menghendaki adanya desentralisasi/otonomi daerah, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, maka pada saat itulah banyak mulai terjadi kondisi disharmoni, tumpang tindih dan inkonsistensi.

Selain itu, pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada pasal 7 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal tersebut mengandung persoalan dogmatis dan pada tataran implementatif berperan secara langsung terhadap terjadinya disharmoni sekaligus *over regulasi*. Karena tiap peraturan perundang-undangan mendelegasikan normanya untuk diatur lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah (Lestari 2023).

Agar pembentukan Peraturan Daerah substansinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, Pemerintah telah mengesahkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan undang-undang nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, untuk melaksanakan Undang-undang tersebut, telah dikeluarkan pula Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang – undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas peraturan presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) 2023).

Menteri dalam negeri dan Kementerian hukum dan HAM telah mengeluarkan peraturan untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam pembentukan produk hukum daerah dengan tujuan untuk menjamin Produk hukum daerah yang menjadi landasan dalam menjalankan pemerintahan daerah harmonis dengan cita hukum nasional. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah dilakukan dengan dasar Peraturan Menteri dalam negeri (permendagri) nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah sebagaimana telah diubah dengan permendagri 120 tahun 2018 tentang perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Norma hukum tersebut menjadi panduan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten atau kotamadya dalam penyusunan produk hukum daerah (Mulya 2023). Regulasi sebagaimana dijelaskan diatas pada kenyataannya belum optimal terhadap harmonisasi pembentukan peraturan di daerah, terbukti produk hukum daerah yang dilahirkan mengandung berbagai problematika, dimana persoalan disharmoni peraturan daerah dengan aturan yang lebih tinggi, serta problem *over regulasi* yang ditimbulkan akibat pengaturan jenis dan hierarki peraturan

perundang-undangan dalam Undang-undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengakibatkan banyaknya delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan daerah (Rahmad 2023).

Pada prinsipnya, Peraturan daerah dengan berbagai jenisnya menduduki peran dan fungsi penting dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka antara Perda peraturan perundangan lainnya harus memiliki keterkaitan, tidak salaing bertentangan, harmonis, sejalan dan tidak tumpang tindih, sehingga terwujud bangunan hukum sebagai sebuah sistem hukum yang terkontruksi dengan baik, efektif, efisien dan komprehensif.

Rio Christiawan menjelaskan bahwa, mengenai *Rechtzekerheid/legal certainty* dimana norma hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum nasional harus berfungsi untuk mewujudkan suatu kepastian daripada hukum itu sendiri, dan seluruh elemen dari sistem hukum nasional tersebut pada akhirnya wajib saling menunjang dan sinkron satu dengan lainnya dan tidak dibenarkan menyimpang dari sistem hukum nasional, karena sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain¹.

Oleh karena itu melalui penelitian ini, peneliti akan mengkaji secara yuridis normatif dengan menggunakan study literatur untuk mendalami tentang Apa yang menjadi faktor penyebab terjadinya disharmoni yang terjadi pada peraturan daerah dan bagaimana seharusnya regulasi mengatur tentang pengharmonisasian dalam pembentukan Peraturan Daerah. Tujuannya adalah untuk mengurai persolan disharmoni melalui perbaikan terhadap norma pembentukan peraturan perundang-undangan dan aturan pelaksanaannya.

METODE

Metodologi dalam penelitian ini berfungsi untuk menerangkan bagaimana data dikumpulkan, dan bagaimana data tersebut dianalisis serta bagaimana analisis tersebut dituliskan (Christiawan 2021). *Jenis penelitian*, Penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian dengan menggunakan study literatur untuk mengkaji doktrin, asas dan prinsip hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Achmad Ali menyebutnya dengan pendekatan Jurisprudential atau kajian normative hukum, yang memfokuskan kajiannya dengan memandang hukum sebagai suatu sistem yang utuh yang mencakupi seperangkat asas-asas, norma-norma dan aturan-aturan hukum. Lebih lanjut Achmad Ali menjelaskan bahwa setiap asas hukum melahirkan norma hukum dan norma hukum yang melahirkan aturan hukum (Ali 2009).

Sifat penelitian Penelitian ini bersifat eksplanatoris yaitu bertujuan untuk menjelaskan dan menguji kesesuaian doktrin, asas, dan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dengan norma pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada, dan menjelaskan analisis yuridis normatif tentang sumber permasalahan atau faktor penyebab terjadinya ketidakharmonisan antara peraturan Daerah terhadap Peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat.

Metode Pendekatan penelitian, penelitian ini menggunakan metode pendekatan analisis (*analytical approach*), artinya data yang ada berupa doktrin, asas, prinsip (konsep) dan peraturan perundang-undangan yang didapat melalui penelitian

¹ *Ibid*, hlm 91.

kepastakaan (*legal document*) dianalisis dari berbagai sudut secara mendalam (*holistic*) untuk kemudian dilakukan kesesuaian antara konsep yang ada dengan peraturan perundang-undangan serta menganalisis bagaimana harmonisasi regulasi dalam pembentukan peraturan.

Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder atau *study* kepastakaan yang didapat melalui penelitian terhadap literatur atau bahan pustaka (*Bibliography*) yang memiliki keterkaitan dengan tema pokok bahasan penelitian untuk kemudian disebut dengan bahan hukum.

Bahan Hukum terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang termasuk dalam bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan regulasi aktif republik Indonesia. Sedangkan yang termasuk sebagai bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan kepastakaan seperti buku, jurnal, makalah, artikel hukum, dan bahan lainnya sesuai tema pokok kajian penelitian. *Metode Pengumpulan data*, penelitian ini merupakan data sekunder yang dikumpulkan melalui metode studi kepastakaan (*Bibliography study*), dari studi kepastakaan tersebut diperoleh:

- 1) Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan regulasi aktif republik Indonesia yang terkait dengan pembentuk peraturan perundang-undangan di daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan kepastakaan seperti buku, jurnal, makalah, artikel hukum dan bahan lainnya sesuai tema pokok kajian penelitian

Metode Analisis data karena penelitian ini menggunakan pendekatan analisis (*analytical Approach*) dimana bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan regulasi aktif republik Indonesia, beserta bahan-bahan kepastakaan seperti, buku, jurnal, makalah, artikel hukum, dan bahan lainnya yang sesuai tema pokok kajian penelitian, *dilakukan analisis dan kemudian disajikan secara preskriptif* yaitu dengan memberikan gambaran secara utuh tentang proses yang dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, analisis terhadap faktor penyebab terjadinya persoalan dalam pembentukan peraturan daerah, dan kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, kemudian dirumuskan formulasi yang tepat untuk perbaikan norma dalam pembentukan peraturan daerah sesuai dengan cita hukum nasional.

A. PEMBAHASAN

1. Faktor Penyebab Terjadinya Disharmoni Yang Terjadi Pada Peraturan Daerah

Pembahasan tentang pengharmonisasian Rancangan peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu yang baru dalam Ilmu perundang-undangan. Penggunaan istilah Pengharmonisasian pertama kali muncul dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwasannya ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden (INDONESIA 2011).

Selanjutnya pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi juga diatur dalam Pasal 22 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden (PERPRES, t.t.). Disebutkan bahwa untuk kelancaran

pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 21 ayat (2), Menteri mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya, lalu pada ayat (2) dinyatakan apabila dipandang perlu koordinasi seperti yang dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (5) (Putra 2023).

Kemudian dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, bahwa pada ayat (1) menyatakan: dalam rangka pembentukan panitia antar departemen, pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan panitia kepada menteri/ pimpinan lembaga terkait. Pada ayat (2) menyatakan bahwa surat permintaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang. Lalu pada ayat (3) menyatakan bahwa menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi rancangan undang-undang.

Selanjutnya dalam pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden menyatakan bahwa keikutsertaan wakil dari departemen yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dalam setiap panitia antar departemen sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) adalah dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 9 menegaskan peran biro hukum dalam hal ini kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris panitia Antardepartemen. Selanjutnya dalam pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan dan perumusan rancangan undang-undang dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa. Dari uraian ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa meski tidak disebutkan secara langsung adanya kewajiban pengharmonisasian terhadap rancangan peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melalui Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden memberikan isyarat bahwa pelaksanaan pengharmonisasian juga dapat dilaksanakan pada rancangan peraturan daerah.

Akan tetapi, disebabkan karena pengharmonisasian tidak secara tegas dinormakan pada Undang-Undang, maka di dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah pada saat Undang-Undang ini berlaku, dianggap tidak

ada kewajiban dan bukan menjadi keharusan bagi daerah dalam membentuk peraturan daerah melalui tahapan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disusun. Akibatnya adalah dapat dipastikan banyak peraturan daerah yang telah dibentuk dan diundangkan tidak melalui tahapan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terlebih dahulu.

Saat ini Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (INDONESIA 2011). Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan daerah diatur dalam pasal 58 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Kemudian pada ayat (2) menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Selanjutnya dalam pasal 63 menyatakan bahwa pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah berlaku mutatis mutandis terhadap penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota. Dari landasan hukum tersebut, terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pengharmonisasian dapat dilakukan dengan ketentuan sebagaimana yang ada di dalam undang-undang, namun setelahnya diperbolehkan untuk melakukan perubahan-perubahan yang diperlukan, sehingga dapat dianggap undang-undang memberikan kewenangan bagi bupati maupun walikota untuk melakukan perubahan prosedur pada hal-hal yang dianggap perlu dan penting sesuai dengan kondisi yang mendesak.

Artinya, secara tidak langsung Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatakan bahwa tidak ada keharusan bahkan kewajiban kepada provinsi maupun kabupaten/kota untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerahnya apalagi harus melibatkan instansi vertikal kementerian ataupun perancang peraturan perundang-undangan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Selanjutnya dalam Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi, kemudian pada ayat (2) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi. Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan berlaku mutatis mutandis terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota. Oleh karenanya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan

peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD di Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak perlu melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dari uraian diatas, dapat ditarik disimpulkan bahwa keberlakuan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan tidak secara tegas mengatur pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota (Nugroho dan Siregar 2023).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberi batasan yang jelas tentang pengertian mengenai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi, namun maknanya terlihat dalam prosedur penyusunan peraturan. Frase “pengkajian dan penyelarasan” yang diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 33 pada penjelasannya adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya secara vertikal maupun horizontal, sehingga dapat mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan maupun kewenangan. Oleh karena itu, pengkajian dan penyelarasan dimaknai sebagai pengharmonisasian pada saat menyusun maupun menyiapkan naskah akademik dan dapat berubah sesuai keperluan dan kepentingan sesuai kondisi yang mendesak (J. Asshiddiqie 2006).

Begitupun jika meninjau ketentuan dalam Pasal 19 dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Pengharmonisasian, dilakukan sejak penyusunan naskah akademik. Untuk saat ini proses ini dianggap sesuatu yang ideal karena dapat menjadi alasan, bahwa sejak penyusunan naskah akademik telah dilakukan analisis dan evaluasi terkait peraturan yang berhubungan dan kesesuaiannya dengan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun dalam konteks pembangunan hukum hal ini tentu belum merupakan sesuatu yang ideal, karena faktanya keadaan peraturan daerah terhadap peraturan perundang-undangan belum menunjukkan keserasian dan keselarasan, yang dalam kata lain masih terjadi disharmoni.

Pada perkembangannya, dalam rangka pembangunan hukum berkelanjutan di bidang pembentukan peraturan perundang- undangan, maka diperlukan penataan dan perbaikan mekanisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Inggiz, Kushartono, dan Amanita 2019). Dalam pasal 58 ayat (2) menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal ini mengalami perubahan kewenangan pelaksanaan pengharmonisasian dari yang awalnya dikoordinasikan oleh biro hukum/bagian hukum beralih kepada kementerian atau lembaga yang menangani bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi ditarik kewenangannya oleh pemerintah pusat. Sedangkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dalam Pasal 58 ayat (1) tidak mengalami perubahan. Tidak berselang lama dari lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah pusat dan DPR membuat gebrakan besar

dalam sejarah peraturan perundang-undangan yaitu dengan melahirkan Undang-Undang Cipta Kerja yang dianggap merupakan upaya negara dalam memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Undang-Undang Cipta Kerja dianggap mampu menciptakan peluang menciptakan lapangan pekerjaan seluas-luasnya yang dapat menyerap tenaga kerja Indonesia di tengah semakin kompetitifnya tuntutan globalisasi ekonomi. Sehingga pemerintah menganggap bahwa Undang-Undang Cipta Kerja merupakan terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai macam masalah dalam begitu banyaknya undang-undang yang mengatur kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah dan sebagai percepatan investasi dan proyek strategis nasional.

Walaupun pada akhirnya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVII/2020 (Rizki Amanda 2023). menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus yang memiliki sifat kekhususan tersebut.

Menindaklanjuti Putusan MK tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVII/2020 menjadi dasar menimbang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan adanya penambahan pengaturan mengenai metode *omnibus* dan keterlibatan serta partisipasi masyarakat. Disamping itu terdapat perubahan kewenangan dalam pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi baik yang berasal dari DPRD Provinsi maupun yang berasal dari Gubernur menjadi sepenuhnya kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Namun kenyataannya bahwa perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan pengaturan mengenai pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah seperti yang tertuang dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masih belum menunjukkan ketegasan, belum lagi sampai saat ini Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sebagai pelaksana dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbit dan masih memberlakukan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.

2. Pengaturan ideal tentang pengharmonisasian dalam pembentukan Peraturan Daerah

Pengaturan pengharmonisasian saat ini masih jauh dari kata ideal dan pengaturan tersebut justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan

daerah memerlukan penegasan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan, Penegasan dengan menggunakan “harus” atau “wajib” sehingga menimbulkan sifat *Imperatif*. Maka jika proses pengharmonisasian tidak dilakukan atau dilakukan namun tidak seperti mekanisme yang diatur oleh Undang-Undang dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka rancangan peraturan daerah tersebut tidak dapat di sah kan sebagai Peraturan Daerah.

Upaya penataan regulasi peraturan perundang-undangan adalah dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. agar menghasilkan produk perundang-undangan yang baik dan berkualitas setiap tahapan yang telah ditentukan dan menjadi bagian serta satu kesatuan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan tanpa pengecualian (Rizhan 2020). Jika salah satu tahapan tidak dilalui produk tersebut dapat berpotensi cacat ataupun gagal sehingga seharusnya tidak dapat dikatakan berhasil terciptanya sebuah peraturan perundang-undangan tersebut. Mekanisme pengharmonisasian harus dinyatakan secara tegas menjadi bagian dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, sangat memungkinkan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan bukan hanya pada tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah, Namun dimasukan ke dalam salah satu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu setelah tahapan pembahasan dan sebelum tahapan pengesahan dan pengundangan. Dengan mengikut sertakan alat kelengkapan didalam Badan Perwakilan Rakyat yang terkait dengan etika dan kehormatan.

Berikutnya adalah pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu untuk mengadopsi gagasan Pemusatan Harmonisasi, mengingat banyaknya peraturan daerah yang disharmonis terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam menghadapi permasalahan pengharmonisasian peraturan daerah terhadap peraturan perundang-undangan, Kementerian Dalam Negeri belum maksimal. ditambah lagi persoalan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan yang seharusnya seluruh pengaturan dan mekanismenya harus diserahkan secara utuh kewenangannya kepada Kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hal tersebut penting agar tidak ada lembaga lain yang memberikan penafsiran pengaturan berbeda dari apa yang telah diharmoniskan sebelumnya.

Gagasan pemusatan harmonisasi merupakan langkah konkrit untuk menjawab fakta hukum terhadap banyaknya persoalan disharmoni peraturan akibat adanya konflik norma antara peraturan daerah terhadap peraturan perundang-undangan maupun antar peraturan yang setingkat. Hal itu sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Maria Farida dalam seminar bertajuk Quo Vadis, Tata Kelola Regulasi Indonesia? Telaah Akademis Permenkumham

Nomor 32 Tahun 2017, Nomor 22 Tahun 2018, Nomor 23 Tahun 2018 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok yang menyatakan bahwa tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Dalam Negeri sudah jelas yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai Pembina hukum dan Kementerian Dalam Negeri sebagai Pembina otonomi daerah. Oleh sebab itu keseluruhan proses maupun tahapan apabila hal itu berkaitan dengan proses pembentukan hukum atau pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang diberikan kewenangan secara atribusi agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan sehingga akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Selain itu, banyak hal yang perlu didiskusikan dalam memulai harmonisasi terpusat seperti itu, selain daripada harmonisasi terpusat juga memiliki persoalannya tersendiri. sebagaimana disampaikan oleh Enny Nurbaningsih yang menyatakan problematika dari harmonisasi terpusat adalah berupa kesiapan sumber daya manusia khususnya tenaga perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di tiap provinsi yang masih belum memadai dalam melakukan harmonisasi peraturan di daerah (Az 2015).

KESIMPULAN

Perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan pengaturan mengenai pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah seperti yang tertuang dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masih belum menunjukkan ketegasan. Pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah memerlukan penegasan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan, Penegasan dengan menggunakan “harus” atau “wajib” sehingga menimbulkan sifat *Imperatif*. Apabila proses pengharmonisasian tidak dilakukan atau dilakukan namun tidak seperti mekanisme yang diatur oleh Undang-Undang dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka rancangan peraturan daerah tersebut seharusnya tidak dapat di sahkan sebagai Peraturan Daerah. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagai aturan pelaksanaan dari, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat terkait pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah.

REFERENSI

- Ali, Achmad. 2009. “Menguak teori hukum (legal theory) dan teori peradilan (judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (legisprudence).” Jakarta: kencana 1.
- Asshiddiqie, Dr Jimly. 2012. “GAGASAN NEGARA HUKUM INDONESIA.”

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Az, Lukman Santoso. 2015. *Hukum Pemerintahan Daerah: mengurai problematika pemekaran daerah pasca reformasi di Indonesia*. Pustaka Pelajar.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). 2023. "Kajian Harmonisasi Perda dengan Peraturan Pusat." Jakarta: BPHN. <https://doi.org/10.5678/report.2023.024>.
- Christiawan, Rio. 2021. *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya*. Bumi Aksara.
- "Database Peraturan Perundang-Undangan Indonesia - [PERATURAN.GO.ID]." 2025. Database Peraturan Perundang-Undangan Indonesia - [PERATURAN.GO.ID]. 2025. <https://peraturan.go.id/>.
- Departemen Dalam Negeri. 2018. "Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Pusat: Evaluasi dan Rekomendasi." Jakarta: Departemen Dalam Negeri.
- Dewi, Anggun. 2023. "Dampak Desentralisasi pada Harmonisasi Kebijakan." Dalam *Kumpulan Esai Hukum Indonesia*, disunting oleh Amir (Ed.) Saputra, 210–30. Universitas Indonesia Press. <https://doi.org/10.5678/chapter.2023.210>.
- Firmansyah, Arief. 2023. "Harmonisasi Regulasi: Tantangan dan Peluang." Dalam , 35–50. Yogyakarta. <https://doi.org/10.5678/shi.2023.035>.
- Gunawan, Aditya. 2023. "Evaluasi Implementasi Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Kebijakan Publik* 10 (4): 225–45. <https://doi.org/10.5678/jkp.2023.1045>.
- Hidayat, Surya. 2023. "Harmonisasi Hukum dan Tantangannya." Dalam *Perspektif Baru dalam Hukum Tata Negara*, disunting oleh Rina (Ed.) Yulianto, 87–107. Andi Publisher. <https://doi.org/10.5678/chapter.2023.087>.
- Huda, Ni'matul. 2006. "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 13 (1): 27–37. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol13.iss2>.
- Humas. 2016. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan." Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 21 Juni 2016. <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>.
- INDONESIA, PRESIDEN REPUBLIK. 2011. "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." LNRI, Jakarta. https://jdih.mahkamahagung.go.id/storage/uploads/produk_hukum/UU%20Nomor%2012%20Tahun%202011/1647239340_11uu012.pdf.
- Inggiz, Rio Trifo, Toto Kushartono, dan Aliesa Amanita. 2019. "KEDUDUKAN SURAT EDARAN DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 JUNCTO UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN." *Jurnal Dialektika Hukum : Jurnal Ilmu Hukum* 1 (1): 1–29. <https://doi.org/10.36859/jdh.v1i1.486>.
- Kartika, Budi. 2023. *Harmonisasi Kebijakan Publik: Teori dan Praktik*. Gramedia. <https://doi.org/10.5678/book.2023.102>.
- Kementerian Dalam Negeri. 2023. "Strategi Harmonisasi Peraturan Regional." Jakarta: Kementerian Dalam Negeri. <https://doi.org/10.5678/report.2023.076>.
- Kusuma, Rina. 2023. "Harmonisasi Regulasi di Era Desentralisasi." Dalam , 67–80. Surabaya. <https://doi.org/10.5678/krod.2023.067>.
- Lembaga Administrasi Negara. 2023. "Evaluasi Pelaksanaan Harmonisasi Regulasi di Daerah." Jakarta: Lembaga Administrasi Negara. <https://doi.org/10.5678/report.2023.134>.

- Lestari, Indah. 2023. "Implementasi Kebijakan Harmonisasi di Pemerintahan Daerah." *Jurnal Politik Pemerintahan* 12 (2): 110–30. <https://doi.org/10.5678/jpp.2023.1220>.
- MARDATILLAH, AIDA. t.t. "MK Juga 'Pangkas' Wewenang Kemendagri Batalkan Perda Provinsi." *hukumonline.com*. Diakses 12 Maret 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mk-juga-pangkas-wewenang-kemendagri-batalkan-perda-provinsi-lt59410a75ebc38/>.
- Mulya, Dina. 2023. *Konflik dan Solusi dalam Harmonisasi Regulasi*. Kompas. <https://doi.org/10.5678/book.2023.203>.
- Nugroho, Rudi, dan Maya Siregar. 2023. "Penguatan Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Pusat: Studi Kasus di Indonesia." *Jurnal Kebijakan Publik* 10 (3): 201–21. <https://doi.org/10.1234/jkp.2023.67890>.
- PERPRES. t.t. "PERPRES No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden." Database Peraturan Perundang-Undangan Indonesia - [PERATURAN.GO.ID]. Diakses 12 Maret 2025. <https://peraturan.go.id/id/perpres-no-68-tahun-2005>.
- Putra, Joko. 2023. "Mengatasi Kesenjangan Regulasi Pusat dan Daerah." Dalam *Dinamika Hukum di Indonesia*, disunting oleh Dewi (Ed.) Pratama, 150–70. Pustaka Edukasi. <https://doi.org/10.5678/chapter.2023.150>.
- Rahmad, Ilham. 2023. "Membangun Sinergi Antara Pusat dan Daerah." Dalam , 140–55. Jakarta. <https://doi.org/10.5678/snhp.2023.140>.
- Rizhan, Afrinald. 2020. "KONSEP HUKUM DAN IDE KEADILAN BERDASARKAN TEORI HUKUM STATIS (NOMOSTATICS) HANS KELSEN." *KODIFIKASI* 2 (1): 61–71.
- Rizki Amanda, Khofifah. 2023. "ANALISIS PUTUSAN INKONSTITUSIONAL BERSYARAT MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020 TENTANG PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM." Other, UNIVERSITAS JAMBI. <https://repository.unja.ac.id/>.
- Sri Gambir Melati Hatta, Author. 1997. "Beli Sewa Sebagai Perjanjian Tak Bernama : Pandangan Masyarakat Dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia." Universitas Indonesia Library. 1997. <https://lib.ui.ac.id>.
- Sukardi, Budi. 2019. "Harmonisasi Peraturan Daerah dan Peraturan Pusat: Sebuah Analisis." *Jurnal Hukum dan Kebijakan* 5 (2): 123–45.
- Wijaya, Andre. 2023. "Dampak Harmonisasi Peraturan terhadap Kepatuhan Daerah." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 11 (1): 55–72. <https://doi.org/10.5678/jhp.2023.1101>.

Copyright Holder :

© H Aditya Sanjaya, et al., (2025)

First Publication Right :

© Jurnal Tana Mana

This article is under:

