

Dinamika Sosial Budaya, Vol 22, No. 2, Desember 2020, pp314-335

p-ISSN: 1410-9859& e-ISSN: 2580-8524

<http://journals.usm.ac.id/index.php/jdsb>

PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF EKSEKUTIF OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

Hermi Sari BN

Mahasiswa Magister Hukum Universitas Mataram

Email :hermi_mih@gmail.com

Galang Asmara

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

Email:galang_alkawoii@yahoo.com

Zunnuraeni

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

Email:zunnuraenifh@unram.ac.id

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui berbagai tahapan sebagai konsep pembentukan Peraturan Daerah dan menganalisis mekanisme pengharmonisasian terhadap Raperda dilingkungan Pemerintah Daerah oleh Kemenkumham sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, hal ini juga sekaligus untuk mengetahui keefektifan pengharmonisasian Raperda yang dilakukan oleh Kemenkumham dalam upaya mewujudkan Perda yang berkualitas dan keselarasannya dengan kewenangan fasilitasi Raperda oleh Pemda Provinsi atau Kemendagri. teori yang relevan dengan pembahasan di atas adalah teori kewenangan, keberlakuan norma hukum, dan pembentukan hukum serta pengharmonisasian peraturan perundang-undangan. Adapun pendekatan yang digunakan yaitu menggunakan Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Dengan adanya perbedaan waktu pelaksanaan pengharmonisasian Raperda inisiatif Eksekutif (Kepala Daerah) oleh Kemenkumham tidak menjadikan kewenangan tersebut tumpang tindih atau mereduksi sebagian kewenangan Kemendagri/Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov) dalam hal pengharmonisasian Raperda melalui mekanisme fasilitasi. Akan tetapi, justru kewenangan Kemenkumham yang diatur dalam UU 15/2019 ini menjadikan proses pengharmonisasian Raperda pada tahap penyusunan tidak efektif dan efisien karena diantaranya membutuhkan waktu yang lama dan biaya.

Kata Kunci : Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah

A. PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang memiliki peran dalam pembangunan hukum nasional yang selaras dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945). Pada prinsipnya teknik pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 12/2011) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019). Sejarah mencatat bahwa pengaturan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan (P3) telah mengalami berbagai perubahan, dimulai dari Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR No III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan terakhir UU 12/2011, serta ditambah lagi dengan berbagai peraturan pelaksanaannya. Diantara tujuan adanya pengaturan P3 dalam wujud UU 12/2011 adalah untuk mendorong semakin terciptanya konsistensi hukum (tertulis) yang diharapkan dapat menjadi rujukan teknis pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya pengaturan tentang pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undang dalam setiap tahap P3.

Menurut UU 12/2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup beberapa tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan dan pengundangan. Diantara rangkaian cakupan tahapan tersebut, terdapat suatu proses penting yang tidak disebutkan secara eksplisit yakni proses “Pengharmonisasian”. Pengharmonisasian berawal dari kata

“harmoni” yang dapat diartikan sebagai keseimbangan, keselarasan, atau keseragaman. Pengharmonisasian dalam rangkaian pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar dapat meminimalisir terjadinya tumpang tindih pengaturan (duplikasi) sehingga diperoleh suatu peraturan perundang-undangan yang tepat guna dan efektif terutama pada tahap implementasinya dimasyarakat. Sebagai contoh, Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah yang telah dibatalkan, karena selain materi muatan merupakan materi yang sama dengan undang-undang, undang-undang yang melandasi pembentukan Perdanyapun yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air juga telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Artinya, fungsi pengharmonisasian sangat strategis yakni sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan pada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945); (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iii) Undang-Undang/Perppu; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Peraturan Presiden; (vi) Peraturan Daerah Provinsi; dan (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah (Perda) secara teoritik memiliki materi muatan dengan tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ini dapat dipahami dari sudut pandang

pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diutarakan Hans Kelsen, bahwa hukum positif (peraturan) dikonstruksikan berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi¹, yang kemudian dikenal dengan asas *lex superior derogat legi in feriori*.

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 atribusi menjadi hak otonomi Daerah terkait pengelolaan urusan rumah tangganya. Seiring bergulirnya otonomi daerah, telah ribuan Perda dibuat oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Pemda sebagai pihak yang mengajukan prakarsa sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah, harus mampu mengidentifikasi dan memfilter materi muatan apa sajakah yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat untuk kemudian diatur dalam Perda. Dengan demikian diharapkan perda-perda yang dibuat dapat selaras dengan tujuan nasional yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan negara. Namun kenyataan yang terjadi menunjukkan sebaliknya, sebelum adanya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yakni putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan 56/PUU-XIV/2016 mengenai pencabutan kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), diantara ribuan Perda tersebut banyak yang dievaluasi dan dinilai sebagai Perda bermasalah. Berdasarkan data Kemendagri dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2016 sekitar 3.143 Perda telah

dibatalkan karena dianggap bersifat diskriminatif, biaya tinggi, dan menyulitkan masyarakat (berimbas pada terhambatnya iklim investasi).² Terlepas dari berbagai alasan pembatalan tersebut, kehadiran Perda dalam mengisi kebutuhan hukum sekaligus sebagai solusi atas permasalahan yang timbul dimasyarakat menjadi hal yang dapat dipertanyakan eksistensinya dan apakah Perda memang dibutuhkan atau Daerah cukup mengacu pada peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, mengingat tidak sedikitnya anggaran dalam pembuatan Perda yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah.

Perlu dipahami bahwa dalam setiap 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 (UUDNRI 1945) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014). Oleh karena itu mekanisme pembentukan Perda harus memenuhi ketentuan-ketentuan wajib yang mencakup teknik penyusunan dan materi muatannya.

Berkenaan dengan keefektifan penerapan suatu Perda dimasyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, adanya peran Pengharmonisasian pada tahapan pembentukan Perda merupakan upaya preventif yang sangat vital dan harus dilaksanakan. Untuk itu dalam UU 12/2011 dan UU 15/2019 serta peraturan pelaksanaannya terdapat ketentuan yang

¹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, terj. Somardi, Rindi Press, Jakarta, 1995, hlm. 12.

² Data diperoleh dari situs resmi www.kemendagri.go.id. diakses hari senin 20 juni 2016.

memerintahkan setiap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sebelum ditetapkan sebagai Perda harus terlebih dahulu dilakukan Pengharmonisasian pada tahapan penyusunan Raperda. Khusus terhadap Raperda yang berasal dari eksekutif (Kepala Daerah), dalam Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019, Pengharmonisasiannya dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang P3. Dalam Pasal 99A UU 15/2019 menegaskan pula bahwa sebelum kementerian atau lembaga sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019 itu terbentuk, pelaksanaan fungsi P3 (termasuk tahapan Pengharmonisasian Raperda) dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yakni Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham).

Walaupun undang-undang telah memerintahkan secara tegas (vide Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019), akan tetapi dalam prakteknya banyak Daerah yang melewati tahap Pengharmonisasian ini dengan alasan keterbatasan anggaran dan pengharmonisasian menjadi tidak efektif karena dilakukan sebelum tahapan pembahasan bersama tingkat I (pertama) dengan DPRD. Hasil pengharmonisasian Raperda cenderung di ubah baik dari aspek materi muatan maupun aspek teknis penyusunannya pada saat dibahas bersama tersebut. Adapun alasannya yang lain yakni Pengharmonisasian justru dapat dilaksanakan sekaligus pada tahap fasilitasi Raperda oleh Pemerintah Daerah (Provinsi) atau Kemendagri setelah tahap pembahasan Raperda (tingkat I) berdasarkan Pasal 87 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah (Permendagri 80/2015) dan Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 120/2018).

Menurut Permendagri 120/2018, fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis suatu produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan, produk hukum daerah tersebut meliputi Perda, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dan Peraturan DPRD. Terhadap produk hukum Kabupaten/Kota wajib difasilitasi oleh Pemda Provinsi melalui Biro Hukum Provinsi (Birkum Prov) dan untuk produk hukum Provinsi difasilitasi oleh Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Ditjen Otda). Istilah fasilitasi dalam Permendagri 80/2015 dan Permendagri 120/2018 pada prinsipnya tidak dikenal dalam UU 12/2011 tetapi mengacu pada ketentuan yang diatur dalam UU 23/2014 mengenai pembinaan secara umum terhadap kebijakan daerah yakni Pengharmonisasian produk hukum daerah. Berangkat dari pemikiran di atas, maka timbul pertanyaan terhadap eksistensi Pengharmonisasian Raperda inisiatif eksekutif berdasarkan Pasal 58 UU 15/2019 oleh Kemenkumham. Apakah dengan adanya ketentuan fasilitasi yang diatur dalam permendagri tersebut mementahkan ketentuan Pengharmonisasian yang diatur oleh undang-undang atau dengan arti lain, pengharmonisasian yang telah dilakukan oleh instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum masih belum dapat dikatakan harmoni sebelum dikoreksi kembali oleh instansi daerah dan instansi vertikal yang sederajat.

Pengabaian Pengharmonisasian Raperda inisiatif eksekutif yang diatur dalam Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019 oleh Pemda tersebut tidak saja menimbulkan akibat hukum tertentu (cacat prosedural) tetapi juga memunculkan asumsi terkait dengan adanya

tumpang tindih kewenangan Pengharmonisasian Raperda dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, persoalan yang berkaitan dengan Pengharmonisasian oleh Kemenkumham pada tahap penyusunan Raperda masih diperlukan pengkajian yang lebih mendalam.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan Metode Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*), yakni mengkaji beberapa Peraturan Perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang dibahas seperti UU 12/2011, UU 15/2019, dan Peraturan Pelaksanaan dari UU 12/2011; dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Jenis dan Sumber Bahan Hukum diperoleh melalui pengkajian bahan pustaka yang berisikan pengetahuan baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan atau ide, khususnya yang terkait dengan peran Kemenkumham dalam Pengharmonisasian Raperda berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pembentukan Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk

Hukum Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Analisis Bahan Hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan, peraturan perundang-undangan dan sebagainya diurai dan dihubungkan sedemikian rupa untuk disajikan dalam bentuk tulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Adapun cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari hal umum ke hal khusus.

C. PEMBAHASAN

Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Istilah harmonisasi berasal dari Yunani, yaitu kata "harmonia" yang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Dalam arti filsafat, diartikan "kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur".³ Istilah harmonisasi secara etimologis berasal dari kata dasar harmoni, menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya, untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni. Istilah harmoni juga diartikan, keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan.⁴

Berdasarkan pengaturan tersebut di atas terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan UUDNRI 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga

³ Hassan Shaddily, *Ensiklopedi Indonesia*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, hlm. 1262

⁴ M. Dahlan Al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Arkola, Yogyakarta, 1995.

setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya UUDNRI 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya. Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah UUDNRI 1945 adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas. Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (5), yang menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki. Dengan ketentuan ini maka telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya.

Dalam hal ini berlaku asas *lex superior delogat legi inferiori*, yang berarti Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sebagai contoh yaitu ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu

Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan “harmonisasi vertikal” peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.

Pasal 12 ayat (1) a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman (UU 4/2004) Jo. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (UU 23/2004) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Pasal 24 A ayat (1) UUDNRI 1945, menyatakan:

“Mahkamah agung berkenan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Pasal 11 ayat (2) Huruf b UU 4/2004, menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan diantaranya adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan pengaturan tersebut maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial*

Review atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam UUDNRI 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Dalam hal inilah 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 karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dengan dana yang tidak sedikit (dari anggaran pendapatan belanja negara (APBN) atau anggaran pendapatan belanja daerah (APBD)), dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-

undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.

Di samping harmonisasi vertikal, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan “harmonisasi horisontal” peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior delogat legi priori* yang artinya suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan /mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialist delogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

Harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh. Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses harmonisasi horizontal

peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *lex posterior delogat legi priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *lex specialist delogat legi generalis* dalam harmonisasi horizontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu. Sebagai contoh adalah bentuk pengaturan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009. Meskipun LPEI melaksanakan kegiatan pembiayaan, penjaminan, dan asuransi, namun dalam

undang-undang tersebut diatur secara khusus bahwa LPEI sebagai lembaga khusus (*sui generis*) secara kelembagaan tidak tunduk pada peraturan perundang-undangan tentang perbankan, Badan Usaha Milik Negara, lembaga pembiayaan atau perusahaan pembiayaan, dan usaha perasuransian. Namun, dalam menjalankan kegiatan usahanya, LPEI tunduk kepada ketentuan materiil tentang pembiayaan, penjaminan, dan asuransi sebagaimana diatur dalam Bab Ketiga Belas Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang pinjam-meminjam, Bab Ketujuh Belas Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang penanggungan utang, dan Bab Kesembilan Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Dagang tentang asuransi atau pertanggungan. Pengaturan ini dibentuk guna memberikan sifat dan karakter yang khusus kepada LPEI agar dapat bergerak lebih fleksibel dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut yakni untuk menunjang program pemerintah untuk mendorong program ekspor nasional. Akan tetapi betapapun perlunya suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus guna mencapai tujuan tertentu, hendaknya perlu diperhatikan juga pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap berada dalam suatu kesatuan sistem hukum yang ada. Hal ini penting, mengingat peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari suatu sistem hukum serta guna menjamin agar suatu peraturan perundang-undangan dapat kompatibel masuk ke dalam sistem hukum sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi

muatan peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid S. Atamimi⁵ asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.

Menurut *Van der Vlies* sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi⁶ membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Sedangkan menurut UU 12/2011, asas peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5), Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1)), Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan (Pasal 6 ayat (2)).

Melalui Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat UUDNRI 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas

kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI. Reformasi penyelenggaraan, pemerintahan daerah dengan disahkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami perubahan bahkan pergantian dan terakhir dengan pengundangan UU 23/2014, bila dikaitkan dengan legislasi daerah dapat diartikan sebagai berikut: pertama, *self regulating power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kedua, *self modifying power*, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah. Ketiga, *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. Keempat, *financial resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan kekurangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Kelima, *developing brain power*, yaitu membangun sumber daya aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang

⁵ A. Hamid S. Attamimi., Teori Perundang-undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan

dan Menjernihkan Pemahaman; Jakarta perpustakaan UI. 2008.

⁶ *Ibid.*

bertumpu pada kapasitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.⁷

Berdasarkan uraian di atas seyogyanya kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan haruslah ditujukan demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya, dimana peraturan perundang-undangan dimaksud (dalam hal ini Perda) haruslah mampu melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah mendapat legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif. Dan pada akhirnya otonomi daerah dapat membangun sumber daya aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapasitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah. Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, salah satu jenis peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Perda dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarkinya. Artinya, Perda telah resmi menjadi salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Perda dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan. Jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum

nasional, khususnya pada subsistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum.⁸

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah

Pengharmonisasian Raperda merupakan salah satu tahapan penting yang ditempatkan sebagai bagian dari persiapan pembentukan Perda. Pada tahapan ini diperlukan kaidah penuntun yang dapat dijadikan pedoman, diantaranya seperti Pancasila dan UUDNRI 1945. Dalam kaitannya dengan nilai-nilai Pancasila, Moh Mahfud M.D. mengemukakan 4 (empat) kaidah penuntun yang harus dipedomani sebagai kaidah dalam politik atau pembangunan hukum.⁹

Selain itu, Moh Mahfud M.D., mengemukakan sejumlah rambu-rambu berupa larangan-larangan bagi munculnya hukum-hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai berikut: “tidak boleh ada hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan dan keagamaan yang berkeadaban, tak boleh ada hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan hak asasi manusia, tak boleh ada hukum yang mengancam atau berpotensi merusak keutuhan ideologis dan teritori bangsa dan negara Indonesia, dan tak boleh ada hukum yang melanggar nilai-nilai keadilan sosial”.¹⁰

Memperhatikan pandangan-pandangan tersebut, maka pengharmonisasian Raperda

⁷ Agus Syamsuddin, *Mengenai Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Asnawi Arbain, *Akuntabilitas Produk Legislasi Daerah: Kritik Terhadap UU No. 32 Tahun 2004*, *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)-Japan International Cooperation Agency (JICA)*, Jakarta, 2007, hlm. 105-106.

⁸ Abdul Bali Azed, *Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah melalui Penguatan Peran dan Fungsi*

DPRD di Bidang Legislasi, dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi* Prof. H.A.S. Natabaya, SH.,LL. M Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 363.

⁹ Moh Mahmud M.D., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, *Op.Cit*, Hlm. 38-39.

¹⁰ *Ibid*, Hlm. 38.

terhadap Pancasila, dapat dilakukan dengan menggunakan pedoman sebagai berikut:

- a. teliti konsiderans menimbang Raperda yang bersangkutan apakah mencantumkan unsur filosofis sebagai pencerminan nilai-nilai Pancasila;
- b. periksa juga penjelasan umum Raperda yang bersangkutan apakah unsur filosofis dijelaskan lebih lanjut dengan benar;
- c. cermati pasal-pasal Raperda yang bersangkutan yang memuat mengenai asas, maksud, dan tujuan apakah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila baik sendiri-sendiri maupun berpasangan;
- d. pastikan bahwa tidak ada pasal atau pasal-pasal dalam Raperda yang bersangkutan yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

UUDNRI 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar (UUD). Sumber hukum disini berarti dasar hukum yang bersifat konstitutif yaitu yang menentukan keabsahan peraturan perundang-undangan dibawahnya, atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan dibawah UUD tidak boleh bertentangan dengan UUD. Pembentuk Perda harus memahami secara mendalam UUDNRI 1945. Untuk itu perlu dipelajari secara cermat: (1) Naskah UUD yang resmi tertulis; (2) dokumen-dokumen resmi yang terkait dengan proses pembentukannya; (3) konvensi kenegaraan (*constitutional convention*); (4) jurisprudensi; (5) doktrin ilmu pengetahuan hukum yang telah diakui sebagai *communis*

opinio doctorum dikalangan para ahli yang mempunyai otoritas yang diakui umum.

Dalam pengharmonisasian Raperda dengan UUDNRI 1945 agar diupayakan:

- 1) memastikan pasal atau pasal-pasal UUD yang menjadi dasar kewenangan pembentukan Raperda yang bersangkutan dicantumkan dengan benar dalam dasar hukum mengingat;
- 2) dipelajari secara seksama pasal atau pasal-pasal UUD yang relevan dengan materi muatan yang diatur dalam Raperda yang bersangkutan;
- 3) telaah secara mendalam apakah pasal-pasal dalam raperda yang bersangkutan sudah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang diatur dalam UUD.

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 UUDNRI 1945, yang menjadi latar keberadaan Pengharmonisaian Raperda.

Perpaduan tiga prinsip dasar di atas melahirkan kontrol pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan 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*),¹¹ yang berwujud kontrol preventif dan kontrol

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm 284.

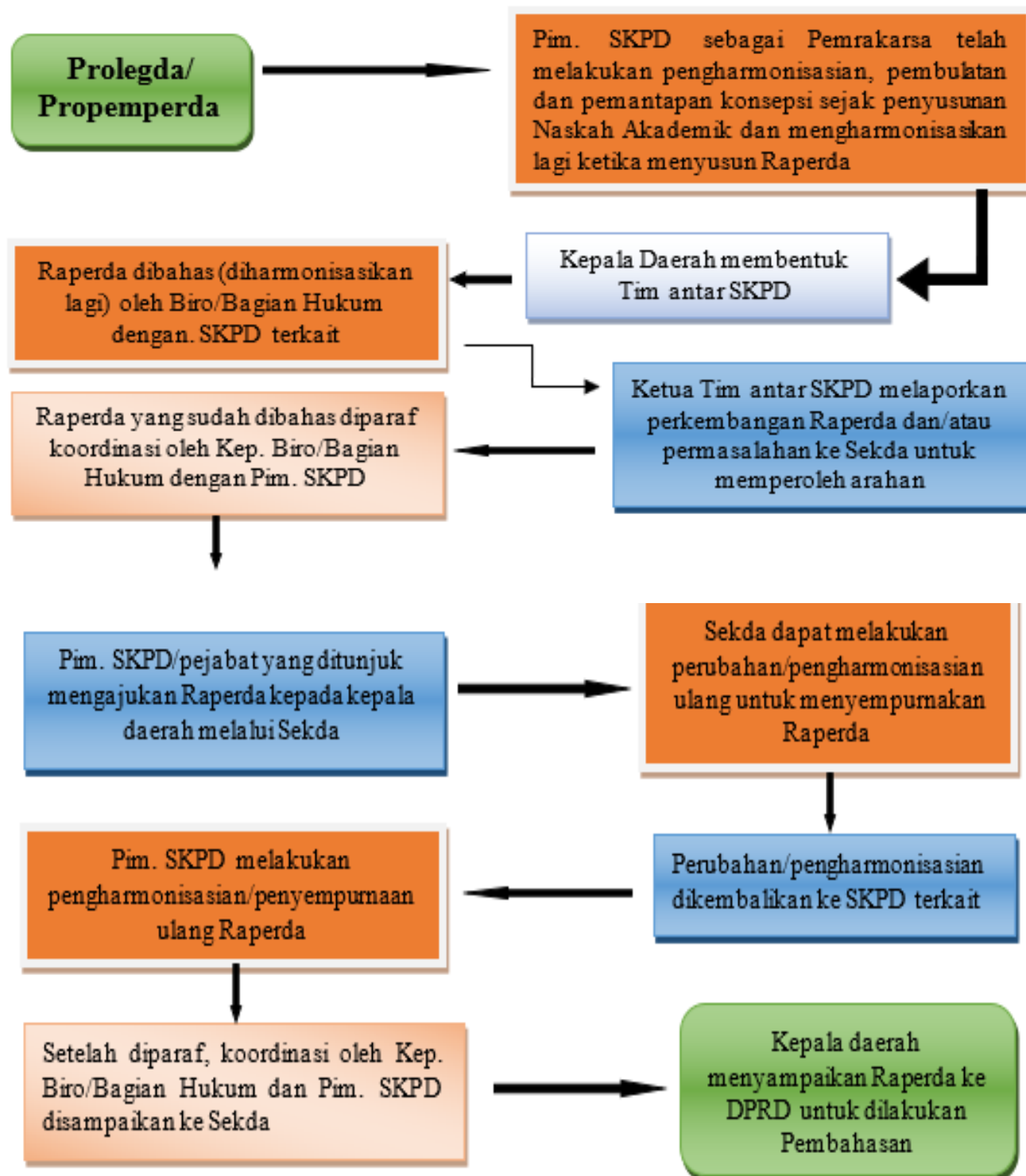
represif. Wujud dari kontrol preventif itu sendiri, terdiri dari proses pengharmonisasian Raperda oleh Pemerintah Daerah dan evaluasi dari pemerintah pusat. Sedangkan kontrol represif berwujud pembatalan Perda yang dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* atau *executive review* Perda.

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. UU 23/2014 dan UU 12/2011 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 moril pemerintahan daerah.

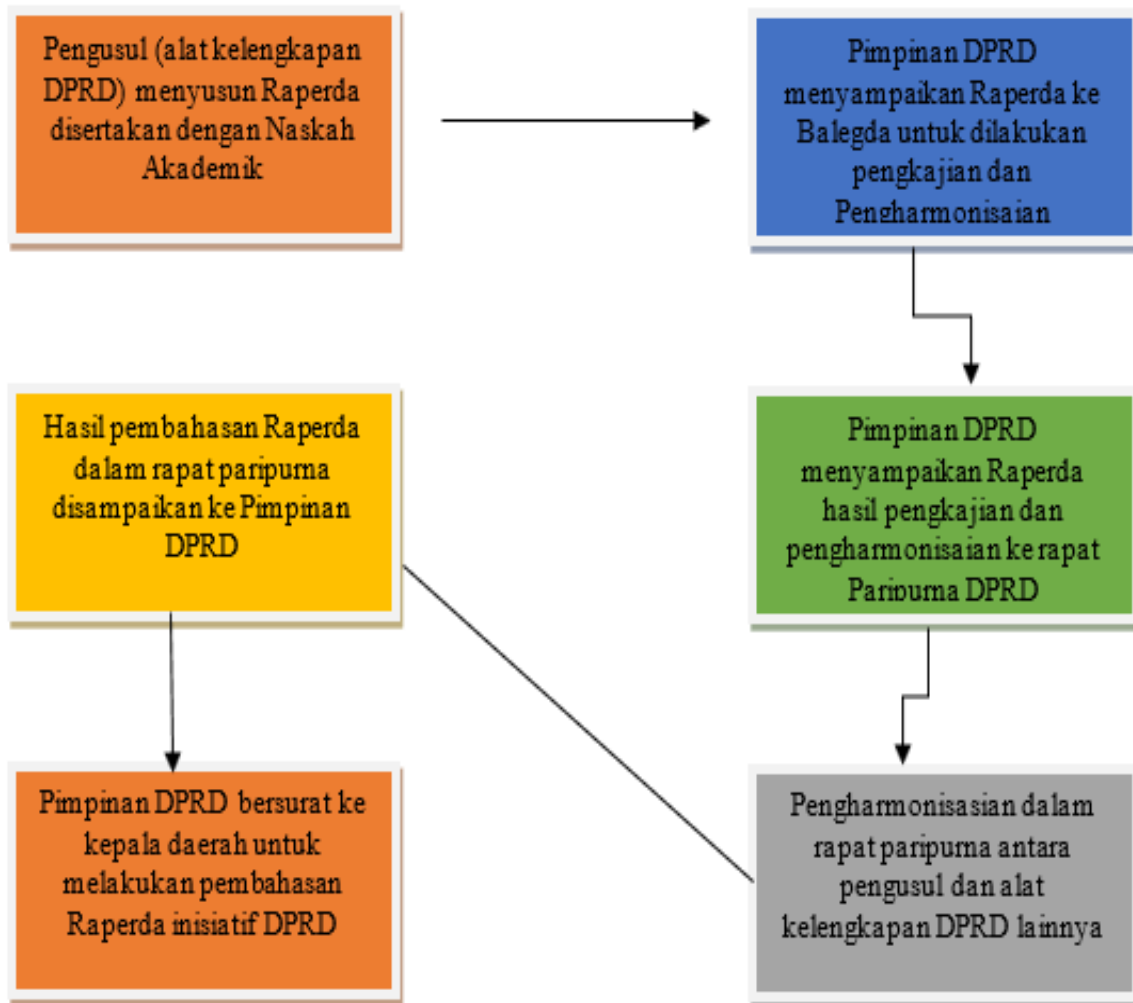
Sebelumnya pengaturan pengharmonisasian Raperda tersirat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18 poin c menyatakan bahwa keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah dengan kebijakan Pemerintah. Ketentuan tersebut menekankan terjalannya keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah (Perda) dan kebijakan pemerintahan pusat dengan tujuan mengontrol (mengevaluasi) kebijakan Pemerintah Daerah terutama dalam membentuk Perda. Pengaturan tersebut masih bersifat umum jika dibandingkan dengan UU 12/2011 yang memiliki hierarki lebih atas darinya, hal demikian terhubung

dengan jenis peraturan pemerintah tersebut berbeda dari UU 12/2011 yang secara khusus mengatur tentang peraturan perundang-undangan. Pengaturan pengharmonisasian Raperda dalam beberapa peraturan pelaksanaan dari UU 12/2011 yakni Perpres 87/2014, Permendagri 80/2015 dan Permendagri 120/2018 pada dasarnya tidak jauh berbeda dari Undang-Undang yang dilaksanakan karena tidak secara eksplisit menjabarkan pengaturan tersebut. Sehingga dari beberapa peraturan perundang-undangan di atas, diketahui saat ini tidak ada regulasi yang baku dan lebih terperinci mengatur masalah pengharmonisasian Raperda. Tahapan pengharmonisasian Raperda pada dasarnya adalah bagian dari tahapan pembentukan Perda, namun perlu diketahui bahwa tidak semua tahapan pembentukan Perda terdapat pengharmonisasian Raperda, dimana pengharmonisasian Raperda lebih dititik beratkan/terfokus pada tahap penyusunan dan pembahasan. Pengharmonisasian Raperda dalam tahap penyusunan bergantung dari prakarsa pembentukan Perda, baik yang berasal dari Pemda atau DPRD, sehingga pengharmonisasian pada tahap penyusunan ini dapat dilakukan oleh Pemda dan DPRD. Untuk pengharmonisaian Raperda oleh Pemda dan DPRD dapat terlihat pada bagan di bawah ini.

Alur Pengharmonisasian Raperda di lingkungan Pemerintah Daerah



Alur Pengharmonisasian Raperda di lingkungan DPRD



Dalam proses pengharmonisasian Raperda inisiatif kepala daerah, dilakukan oleh instansi vertikal/kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yaitu Kemenkumham melalui Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kanwil Kemenkumham) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019.

Meskipun telah telah disahkannya UU 12/2011 dan UU 15/2019 yang mengatur cara/metode yang pasti baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat Perda serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan Perda tersebut, namun kenyataannya masih banyak Perda-Perda yang tumpang tindih, tidak konsisten, bahkan saling bertentangan secara horizontal.

Kenyataan tersebut disebabkan antara lain (i) pembaharuan hukum dilakukan secara parsial tanpa dilandasi oleh *grand design* hukum; (ii) instansi yang berwenang membentuk Perda tersebar dengan pendekatan sektoral yang masih sangat kuat, lebih-lebih jika berkaitan dengan kewenangan; (iii) koordinasi masih lemah; (iv) belum memadainya kajian konseptual yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan politik hukum; dan (v) belum memaksimalkan keterlibatan Kemenkumham dalam pengharmonisasian Raperda.

Untuk mencegah Perda saling tumpang tindih, tidak konsisten bahkan saling bertentangan secara vertikal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan secara horizontal diantara berbagai Perda yang setingkat pada hierarki peraturan perundang-undangan yang terkait langsung maupun yang mempunyai

relevansi dengan Raperda yang sedang dibahas, secara substantif perlu diselaraskan agar tidak saling tumpang tindih, dan tidak saling bertentangan. Sebab seperti yang dikemukakan Paul Scholten, bahwa “dalam aturan hukum tidak mungkin terdapat pertentangan (kontradiksi). Berdasarkan hukum, perbuatan-perbuatan adalah dibolehkan atau dilarang, perbuatan-perbuatan tidak dapat dibolehkan atau dilarang, akibat hukum harus terjadi atau tidak terjadi. Mereka tidak dapat pada saat yang sama terjadi dan tidak terjadi. Hukum menuntut kepatuhan, kita hanya mematuhi sesuatu yang tidak mengandung pertentangan dalam dirinya sendiri, dari sini muncul bahwa hukum harus mewujudkan suatu kesatuan, membentuk sebuah sistem”.¹²

Disharmoni atau pertentangan peraturan perundang-undangan secara horizontal memang dapat diselesaikan dengan menerapkan asas-asas hukum seperti, asas *lex specialis derogat lex generalis*, asas *lex posterior derogat legi priori*, asas-asas ini antara lain bermanfaat mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Namun dalam prakteknya tidak mudah untuk diterapkan, karena masing-masing pihak berkepentingan menggunakan logikanya sendiri dalam menafsirkan asas-asas tersebut.

Oleh karena itu, masalah-masalah yang dapat menimbulkan disharmoni Perda tersebut harus diselesaikan pada tahapan pengharmonisasian Raperda secara vertikal maupun secara horizontal dan dari aspek teknik penyusunannya.

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dari Aspek Teknik Penyusunan

Teknik penyusunan Peraturan Daerah tercantum dalam Lampiran yang tidak

¹² Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, UI Press, Jakarta, Hlm. 27-28.

terpisahkan dari UU 12/2011. Teknik penyusunan merupakan salah satu sub bagian dari ilmu perundang-undangan dalam arti sempit. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan atau yang dikenal dengan *gezetgebung technik (lehre)* berkaitan dengan bagaimana menyusun secara sistematis dan koheren materi muatan Rancangan Peraturan Daerah termasuk format dan ragam Bahasa Indonesia yang sesuai dengan kaedah-kaedah tata Bahasa Indonesia.

Meskipun dinamakan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, namun sesungguhnya pekerjaan tersebut bukan sekedar menyangkut soal keterampilan teknis penyusunan, tetapi juga menyangkut kemampuan berpikir rasional dan jernih yang didasari oleh pengetahuan yang mendalam tentang prinsip-prinsip hukum, kemampuan menangkap tujuan-tujuan yang ingin dicapai dengan penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut dengan memperhitungkan berbagai aspek yang terkait dengan penerapannya nanti. Selain itu dalam teknik penyusunan peraturan daerah perlu dipahami bahwa peraturan daerah mengikat umum yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum atau pihak-pihak yang berkepentingan lainnya.

Teknik penyusunan peraturan daerah disamping menyangkut rasionalitas juga berkenaan dengan estetika. Rasionalitas menuntut penggunaan kecerdasan akal pikiran dan estetika menuntut kepekaan rasa untuk menangkap nilai-nilai yang dianggap luhur dalam masyarakat.

Lampiran II UU 12/2011 secara rinci telah memuat berbagai aspek teknis penyusunan Raperda yang disusun dalam beberapa bab yakni: (i) Bab I tentang Kerangka Peraturan perundang-undangan; (ii) Bab II tentang Hal-Hal Khusus; (iii) Bab III tentang Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan; dan (iv) Bab IV

tentang Bentuk Rancangan Peraturan perundang-undangan.

Teknik penyusunan rancangan peraturan daerah yang standar dan baku selain menciptakan adanya penyamaan persepsi tentang berbagai aspek teknis juga akan meningkatkan efisinsi pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut.

Teknik penyusunan rancangan peraturan daerah meski perlu dilakukan, tetapi tidak berarti harus beku, melainkan harus dinamis mengikuti perkembangan zaman. Pengharmonisasian rancangan peraturan daerah apabila dilakukan dengan baik dan benar, sangat mendukung kualitas peraturan daerah yang dihasilkan. Input berupa rancangan peraturan daerah yang baik apabila disertai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik pula, berpotensi lebih besar untuk menghasilkan peraturan daerah yang baik.

Selain unsur yuridis, sosiologis dan filosofis, maka unsur teknik perancangan merupakan unsur lain yang tidak boleh diabaikan dalam upaya pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik. Sebab yang menyangkut teknik perancangan peraturan perundang-undangan dapat membuat peraturan perundang-undangan *ambiguous* (tidak jelas arti, maksud dan tujuannya) interpretatif dan inkonsisten.

Pengharmonisaian Raperda yang berasal dari kepala daerah menurut Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019 dikoordinasikan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yakni Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Kemenkumham melalui Kanwil Kemenkumham di daerah diberikan kewenangan atributif oleh pembentuk undang-undang untuk mengharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal Raperda tersebut.

Koordinasi yang dilaksanakan dengan baik akan dapat meningkatkan

efisiensi dalam pencapaian sasaran yang ditetapkan. Koordinasi pengharmonisasian Raperda yang berasal dari eksekutif oleh Kemenkumham dimaksudkan untuk menghasilkan rancangan yang aspiratif, responsif dan selaras dengan falsafah negara, tujuan nasional, UUDNRI 1945, undang-undang lain dan politik hukum yang terkait dengan bidang yang diatur dalam rancangan peraturan daerah yang bersangkutan.

Mekanisme Pengharmonisasian Raperda Inisiatif Kepala Daerah oleh Kemenkumham.

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.

Apabila inisiatif penyusunan Raperda berasal dari Kepala Daerah yang pelaksanaannya melalui sekretariat daerah atau biro hukum/bagian hukum, maka mekanismenya dijelaskan sebagai berikut: (i) Raperda disusun oleh pimpinan unit kerja berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dan Raperda juga dapat dibentuk oleh tim antar unit kerja dimana kedua tim berasal dari pimpinan unit kerja yang ditunjuk oleh kepala Daerah. Konsep Raperda yang dilakukan oleh unit kerja harus dilampiri dengan pokok-pokok pikiran yang terdiri dari maksud dan tujuan pengaturan, dasar hukum, materi yang akan diatur dan keterikatan dengan peraturan perundang-undangan yang lain; (ii) konsep yang telah disusun oleh unit

kerja disampaikan kepada sekretariat daerah melalui biro hukum/bagian hukum, kemudian sekretariat daerah menugaskan kepada biro hukum/bagian hukum untuk melakukan harmonisasi materi muatan Raperda; (iii) Biro hukum/bagian hukum akan mengundang pimpinan unit kerja maupun unit kerja yang lain untuk menyempurnakan konsep Raperda yang diajukan; (iv) Biro hukum/bagian hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah kemudian Kepala Daerah mengadakan pemeriksaan dengan dibantu sekretaris daerah dan konsep Raperda yang telah disetujui oleh Kepala Daerah berubah menjadi Raperda; (v) Raperda disampaikan oleh Kepala Daerah kepada ketua DPRD disertai pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.

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.

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019), yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa pengharmonisasian Raperda Provinsi

dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Pasal 63 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota". Sedangkan dalam Pasal 99A menyebutkan bahwa "Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yakni Kemekumham. Ketentuan tersebut menjadi dasar bagi Kanwil Kemenkumham di Daerah melaksanakan pengharmonisasian Raperda yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-Undang, Perda merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi. Akan tetapi, sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional, Perda tidak boleh kemudian dijadikan alat legitimasi kekuasaan Pemerintah Daerah dalam menjalankan kekuasaannya di daerah. Hal ini, akan berdampak pada inkonsistensi hukum dalam sistem hukum nasional tersebut. Untuk itulah, upaya pengharmonisasian Raperda berdasarkan UU 15/2019 terhadap peraturan perundang-undangan terkait haruslah senantiasa dilakukan oleh para pemegang kebijakan di daerah yang menerbitkan produk hukum berupa Perda dimaksud. Tujuan pengharmonisasian. Dengan demikian, Perda tidak menjadi sandungan atau hambatan dalam pelaksanaan pembangunan secara nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. KESIMPULAN

Dari pembahasan terhadap permasalahan yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut: Konsep pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan adalah terbagi dalam beberapa tahap yaitu sebagai berikut: Tahap perencanaan yang meliputi perencanaan penyusunan prolegda/propemperda, perencanaan penyusunan Raperda kumulatif terbuka, dan perencanaan penyusunan Raperda diluar prolegda; Tahap penyusunan Raperda meliputi penyusunan dan pembahasan Raperda pada tingkat-tingkat pembicaraan; Tahap penetapan dan pengundangan yang meliputi mekanisme tata cara penetapan Perda dan pengundangan Perda dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah; dan Tahap keterlibatan publik dalam

penyusunan Perda yakni masyarakat memberikan masukan secara lisan atau tertulis mulai dari Prolegda sampai penetapan Perda.

Dengan adanya perbedaan waktu pelaksanaan pengharmonisasian Raperda inisiatif Eksekutif (Kepala Daerah) oleh Kemenkumham tidak menjadikan kewenangan tersebut tumpang tindih atau mereduksi sebagian kewenangan Kemendagri/Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov) dalam hal pengharmonisasian Raperda melalui mekanisme fasilitasi. Akan tetapi, justru kewenangan Kemenkumham yang diatur dalam UU 15/2019 ini menjadikan proses pengharmonisasian Raperda pada tahap penyusunan tidak efektif dan efisien karena diantaranya membutuhkan waktu yang lama dan biaya. Adapun saran yang dapat diberikan berdasarkan konklusi di atas adalah sebagai berikut Perlu ada evaluasi terkait pengaturan pengharmonisasian sebagaimana diatur dalam Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019, yang mana pengaturan tersebut nantinya tidak lagi ditempatkan pada tahap penyusunan Raperda tetapi pada tahap pembahasan bersama di tingkat pembicaraan terakhir. Selain itu harus ada ketentuan yang memberikan jeda waktu dalam pelaksanaan pengharmonisasian oleh Kemenkumham dengan pelaksanaan fasilitasi oleh Kemendagri/Pemprov agar terhindar dari tumpang tindih kewenangan. Perlu dibentuk peraturan pelaksanaan dari UU 15/2019 terkait dengan tugas dan fungsi Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (vide Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 99A UU 15/2019) untuk memberikan arah atau pandangan yang jelas mengenai kedudukan dari Kementerian atau Lembaga tersebut. Dan juga menegaskan eksistensi Kemenkumham dalam melaksanakan pengharmonisasian Raperda.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi., 2008, *Teori Perundang-undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*; Jakarta perpustakaan UI.
- Abdul Bali Azed, 2008, *Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi, dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, Menata Ulang Sistem Peraturan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH.,LL. M Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.*
- Agus Syamsuddin, 2007, *Mengenai Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Asnawi Arbain, Akuntabilitas Produk Legislasi Daerah: Kritik Terhadap UU No. 32 Tahun 2004, Centre for Strategic and International Studies (CSIS)-Japan International Cooperation Agency (JICA), Jakarta.*
- Data diperoleh dari situs resmi www.kemendagri.go.id. diakses hari senin 20 juni 2016.
- Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, terj. Somardi, Rindi Press, Jakarta.
- Hassan Shaddily, *Ensiklopedi Indonesia, Ihtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta.*
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- M. Dahlan Al Barry, 1995, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Arkola, Yogyakarta
- Moh Mahmud M.D., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu.*
- Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pembentukan Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas

Peraturan Menteri Dalam Negeri
Nomor 80 Tahun 2015 tentang
Pembentukan Produk Hukum
Daerah.