

## **Harmonisasi Peraturan Daerah Guna Meminimalisir Konflik NORMA**

Oleh:

Ririn Agustin Aritonang

### **Abstract**

The implementation of Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation has not fully accommodated the harmonization of regional regulations, especially district / city regulations. There are still conflicts of norms between level laws and regulations and implementing regulations that are still in effect, causing a lot of confusion from government administrators, both executive and legislative, regarding the implementation of harmonization and evaluation or monitoring of draft regional regulations and regional regulations. Legal or regulatory development in Indonesia will continue because regulations are one of the main joints of the national legal system that is needed for the benefit of all Indonesian people. To ensure that laws and regulations can support the principles of the rule of law, at least basic orderly legislation and orderly formation of laws and regulations are needed. The failure and disharmony of regional regulations make all relevant parties have to clean up and re-evaluate all regulations related to the formation of laws and regulations, both central and local governments. The authority to form laws and regulations must be stated firmly and clearly so as not to cause many perceptions and interpretations that will only cause confusion and legal uncertainty. So far, the obligation to harmonize all central level laws and regulations, including draft Ministerial Regulations, draft regulations of Non-Ministerial Government Institutions or draft regulations of Non-Structural Institutions and regional level laws and regulations is only regulated by legal products of Ministerial Regulations. The obligation should also be regulated in the legal product of the Law because the obligation to harmonize all draft laws and regulations will be able to create harmony or conformity of draft laws and regulations with other laws and regulations.

Keywords: harmonization, local regulations; norm conflict

### **Abstrak**

Penerapan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum sepenuhnya mengakomodir keselarasan terhadap peraturan daerah khususnya terhadap peraturan daerah kabupaten/kota. Masih terdapatnya konflik norma antara peraturan perundang-undangan yang selevel maupun terhadap peraturan pelaksana yang sampai saat ini masih berlaku membuat begitu banyaknya kebingungan dari penyelenggara pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif terhadap pelaksanaan harmonisasi maupun evaluasi atau

pemantauan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Pembangunan hukum atau peraturan di Indonesia masih tetap akan berlangsung karena peraturan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional yang diperlukan demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Untuk memastikan agar peraturan perundang-undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Kegagalan dan disharmoninya peraturan-peraturan daerah membuat seluruh pihak terkait harus berbenah dan kembali mengevaluasi seluruh peraturan-peraturan terkait pembentukannya peraturan perundang-undangan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan harus dinyatakan secara tegas dan jelas agar tidak menimbulkan banyak persepsi dan tafsiran yang hanya akan menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu diperlukan penataan pengaturan pengharmonisasian Peraturan Perundang-undangan, selama ini kewajiban melakukan harmonisasi semua Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat, termasuk rancangan Peraturan Menteri, rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau rancangan peraturan dari Lembaga Non Struktural dan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah hanya diatur dengan produk hukum Peraturan Menteri. Seharusnya kewajiban tersebut juga diatur dalam produk hukum Undang-Undang sebab kewajiban harmonisasi semua rancangan peraturan perundang-undangan akan dapat mewujudkan keselarasan atau kesesuaian rancangan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

**Kata kunci:** harmonisasi, peraturan daerah; konflik norma

## A. Pendahuluan

Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Permasalahan pertama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu adanya masalah formil dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Masalah formil ini biasanya terkait dengan adanya penyimpangan atas proses baku yang seharusnya ditaati. Sebagaimana telah dijelaskan bahwasannya proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.<sup>1</sup>

Membahas upaya strategi penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, salah satunya termasuk penataan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, terutama Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah. Selama ini komitmen dan kebijakan untuk melakukan penataan Peraturan Perundang-undangan sudah dinyatakan oleh Presiden Indonesia dari periode ke periode, namun komitmen dan kebijakan tersebut belum diangkat menjadi komitmen politik negara yang disepakati oleh semua lembaga negara, sehingga masih tampak hanya menjadi kebijakan di ranah eksekutif.<sup>2</sup> Selain belum menjadi komitmen semua lembaga negara, kebijakan tersebut belum disusun dalam suatu dokumen komprehensif yang memuat tujuan, strategi, manfaat dari penataan Peraturan Perundang-undangan, institusi yang melaksanakan dan alat yang digunakan.

---

<sup>1</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 197

<sup>2</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. xxvi

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan sebuah upaya penyerasian atau penyelarasan antar peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai bagian integral dalam suatu sistem hukum nasional.<sup>3</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan di Indonesia sampai saat sekarang dan masa mendatang tetap dan akan berlangsung karena peraturan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional yang diperlukan demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Permasalahan akan timbul jika berbagai kepentingan kemudian muncul dalam penyusunan dan pembahasan peraturan. Permasalahan yang terakhir ini begiyu pelik manakala kepentingan tersebut berkaitan dengan kewenangan dan model-model penguasaan kekayaan sumber daya alam dan kekayaan sumber daya lainnya termasuk kepentingan hak asasi manusia orang perseorangan, golongan dan kelompok tertentu.

Upaya penataan regulasi peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah seharusnya dimulai dari tahap perencanaan, artinya sebelum rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah sudah harus dilakukan upaya agar peraturan daerah yang dihasilkan tidak tumpang tindih dan disharmoni. Sebab disharmoni peraturan menimbulkan dampak negatif cukup besar bagi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu tahapan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan adalah tahapan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah. Pengharmonisasian merupakan serangkaian kegiatan dalam upaya menyelaraskan atau menyerasikan, menyatukan dan menguatkan rancangan peraturan perundang-undangan baik yang bersifat formil maupun materil sehingga terwujud peraturan perundang-undangan yang diaplikasikan dengan baik.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, 2012, hlm. 13

Banyaknya peraturan daerah yang dinyatakan bermasalah merupakan sebab dari ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah. Pengaturan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang dinormakan di dalam Pasal dalam Undang-Undang yang pada kenyataannya tidak tegas menjadi kewenangan siapa, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan pengharmonisasian tersebut.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan batasan pengertian terhadap apa yang dimaksud dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.<sup>5</sup> Oleh sebab itu 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. Sebab salah satu saja tahapan tidak dilalui produk tersebut dapat berpotensi cacat ataupun gagal sehingga seharusnya tidak dapat dikatakan berhasil terciptanya sebuah peraturan perundang-undangan tersebut. Namun hal ini menimbulkan permasalahan sebab pelaksanaan pengharmonisasian justru tidak dinyatakan secara tegas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kita dapat melihat proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah tersebut pada tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah.

---

<sup>4</sup><https://jakarta.kemenumham.go.id/layanan-publik/pelayanan-hukum-dan-ham/permohonan-pengharmonisasian-pembulatan-dan-pemantapan-konsepsi-raperda>. Diakses Tanggal 17 Februari 2023

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal senada juga dinyatakan oleh Ilman Hadi dalam artikelnya yang berjudul Proses Pembentukan Undang-Undang yang dimutakhirkan kedua kali pada 7 Juli 2022 yaitu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terbagi dalam beberapa tahapan yaitu:<sup>6</sup>

- 1) Tahapan perencanaan diatur dalam Pasal 16 sampai Pasal 42;
- 2) Tahapan penyusunan diatur dalam Pasal 43 sampai Pasal 64;
- 3) Tahapan pembahasan diatur dalam Pasal 65 sampai Pasal 71;
- 4) Tahapan pengesahan diatur dalam Pasal 72 sampai Pasal 74;
- 5) Tahapan pengundangan diatur dalam Pasal 81 sampai Pasal 87.

Dapat disimpulkan bahwasannya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi ada dalam tahap penyusunan rancangan peraturan daerah dan diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengharmonisasian dilakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan dan bukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi. Untuk peraturan perundang-undangan yang sudah jadi adalah dapat dilakukan pengujian oleh lembaga yudisial (*judicial review*).<sup>7</sup>

Kondisi disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia besar potensinya sebab begitu banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada di negara kita. Perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat akan hukum selalu berubah sesuai dengan perkembangan zaman.<sup>8</sup> Peraturan daerah harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya maupun yang selevel dan harus memperhatikan teknis penulisannya juga harus sesuai dengan yang dinyatakan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keterlibatan Kementerian vertikal yang mengurus bidang hukum dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah juga akan memberikan rekomendasi masukan teknis redaksional yang dijadikan bahan penyesuaian sehingga akan menghasilkan rancangan peraturan daerah yang akuntabel dan memiliki kepastian hukum.<sup>9</sup>

<sup>6</sup><https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-lt506c3ff06682e>. diakses tanggal 29 April 2023.

<sup>7</sup><https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com:proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan>. Diakses tanggal 29 April 2023.

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup><https://jateng.kemenkumham.go.id/pusat-informasi/artikel/5935-pentingnya-harmonisasi-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>. Diakses tanggal 29 April 2023.

## **B. Pembahasan**

### **1. Pengaturan Pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsep Rancangan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota).<sup>10</sup> Dalam hal menjalankan otonomi daerah, daerah memiliki kewenangan dan kemandirian dalam mengatur urusan pemerintahan daerah. Masing-masing daerah berhak menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam membuat kebijakan untuk meningkatkan pelayanan dan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerahnya. Salah satu hal penting tersebut adalah melalui pembentukan peraturan daerah.<sup>11</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwasannya rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Untuk rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah, pengharmonisasian dilaksanakan atau dikoordinir oleh biro hukum/bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal. Sedangkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 112

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 113.

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberi batasan pengertian mengenai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi, namun maknanya tergambar dalam prosedur penyusunan peraturan. Yang ada adalah frase yang menyatakan “pengkajian dan penyelarasan” yang ditentukan dalam Pasal 19 dan Pasal 33 yang penjelasannya merupakan proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang 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.<sup>13</sup>

Jika melihat Pasal 19 dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyelarasan bahwasannya dilakukan sejak penyusunan Naskah Akademik. Hal ini ideal sebab 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.

Pengaturan mengenai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi pertama kali muncul dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 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. Lalu pada Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwasannya ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Suhariyono, *pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, PapasSinar Sinanti, Jakarta, 2022, hlm. 159.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi pada 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 menyatakan 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).<sup>15</sup>

Selanjutnya pada 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 menyatakan bahwa ayat (1) dalam rangka pembentukan panitia Antardepartemen, pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan panitia kepada menteri/ pimpinan lembaga terkait. 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 perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi rancangan undang-undang. Pasal 8 menyatakan bahwa

---

<sup>15</sup> 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

menegaskan bahwasannya keikutsertaan wakil dari departemen yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dalam setiap panitia antar departemen sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) adalah dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik perancangan perundang-undangan.

Sedangkan pada 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 pada 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 pada 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. Namun karena tidak secara tegas dinormakan pada Undang-Undang, sehingga di dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah pada saat Undang-Undang ini berlaku dianggap tidak ada kewajiban dan tidak menjadi keharusan bagi daerah dalam membentuk peraturan daerah melalui tahapan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disusun. sehingga tentu saja dapat dipastikan banyak peraturan daerah yang telah dibentuk dan diundangkan tidak melalui tahapan penting pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terlebih dahulu.

Oleh sebab itu dari uraian tersebut diatas bahwa pada saat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan 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 disimpulkan bahwa pada masa awal lahirnya pengaturan mengenai pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi masih memfokuskan pelaksanaannya terhadap penyusunan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden sehingga Undang-Undang dan Peraturan Presiden tersebut belum mengakomodir pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah.

Melihat masih terdapatnya kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan tidak dapat mengakomodir perkembangan kebutuhan hukum masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan demi memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik maka kemudian lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, artinya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah diatur mengenai pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan. Peraturan daerah seperti yang tampak pada 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.

Lalu 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. Dan pada Pasal 63 menyatakan bahwa pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah berlaku mutatis mutandis terhadap penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota. Artinya terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pengharmonisasian dapat dilakukan dengan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang ini namun boleh dengan perubahan-perubahan yang diperlukan sehingga diberikan kewenangan bagi bupati maupun walikota untuk melakukan perubahan prosedur pada hal-hal yang diperlukan dan dianggap penting sesuai dengan kondisi yang mendesak. Artinya secara keseluruhan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini tidak ada keharusan apalagi kewajiban untuk provinsi maupun kabupaten/kota 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, 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, lalu 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. Peraturan DPRD Provinsi Jambi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi menyatakan bahwa badan pembentuk peraturan daerah melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD.

Dari hal ini dapat disimpulkan bahwasanya dalam Peraturan DPRD Provinsi Jambi yang mengatur mengenai pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD tidak memiliki keharusan maupun kewajiban untuk melaksanakannya melalui instansi vertikal yang menangani bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini ialah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Justru DPRD Provinsi sendiri yang merasa telah berwenang untuk melaksanakan pengharmonisasian rancangan peraturan daerahnya dengan membentuk sendiri badan pembentuk peraturan daerah. Lalu Pasal 27 ayat (1) Peraturan DPRD Provinsi Jambi tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi ini menyatakan bahwa pemerintah daerah dan DPRD wajib melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah, tetapi pada ayat ini dan bahkan dalam Peraturan DPRD tersebut tidak secara tegas menunjuk perancang peraturan perundang-undangan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, oleh sebab itu tentu saja DPRD Provinsi akan melibatkan perancang peraturan perundang-undangan yang berada dalam naungan DPRD Provinsinya.

Lebih lanjut jika kita mengamati pada Pasal 7 ayat (3) Peraturan DPRD Kota Jambi Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jambi menyatakan bahwa dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sebagaimana pada ayat (1) dan ayat (2) dapat melibatkan instansi vertikal kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>16</sup> Dalam hal ini disimpulkan bahwa kata “dapat” menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga.<sup>17</sup> Diskresioner diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa terikat sepenuhnya pada Undang-Undang.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Peraturan DPRD Kota Jambi Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jambi

<sup>17</sup> <https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/files/artikel/bahasaperundangan.pdf>. Diakses Tanggal 1 April 2023.

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm. 177.

Penekanan dalam arti tersebut pada kekuasaan pejabat publik untuk bertindak berdasarkan keputusan dan hati nurani sendiri. Tindakan ini dilakukan atas dasar kekuasaan atau wewenang yang melekat pada pejabat publik sebagai pengambil keputusan.<sup>19</sup> Sehingga dalam pelaksanaannya, rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kota Jambi tidak memiliki konsekuensi apapun jika pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerahnya tidak melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini disebabkan DPRD Kota Jambi juga telah mengatur pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerahnya dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang dalam hal ini adalah Badan Pembentukan Peraturan Daerah Kota Jambi (Bapemperda) Kota Jambi.

Kemudian sebagai contoh dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur menegaskan hal yang sama yaitu pada Pasal 121 ayat (1) bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan oleh Bapemperda.<sup>20</sup>

Keseluruhan pengaturan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota jelas tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12

---

<sup>19</sup> Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, hlm, 77.

<sup>20</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena Undang-Undang ini memang mengamankan demikian, bahwasannya 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. Sehingga pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD di Provinsi Jambi dan Kabupaten/Kota tidak perlu melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota belum tentu terkait langsung dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa sampai pada saat keberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara khusus pada pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota masih tidak diatur secara tegas pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sehingga pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah. Seperti 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.<sup>21</sup> 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.

Selanjutnya dalam hal memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, diperlukan penataan dan perbaikan mekanisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan sampai pemantau dan peninjauan, maka kemudian lahir Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 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.<sup>22</sup> 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. Artinya dalam 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 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

---

<sup>21</sup> <https://law.ui.ac.id/v3/seminar-quo-vadis-tata-kelola-regulasi-indonesia/>. Diakses Tanggal 1 Mei 2023.

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

kemanusiaan. Undang-Undang Cipta Kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia seluas-luasnya 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.<sup>23</sup> Namun pada akhirnya Mahkamah Konstitusi 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.<sup>24</sup>

Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020. Hal ini juga tampak pada 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. Selain itu terjadi perubahan kewenangan dalam pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan 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 seperti pada awalnya bahwa perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>23</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17361>. Diakses Tanggal 1 Mei 2023

<sup>24</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18673&menu=2>. Diakses Tanggal 1 Mei 2023

tersebut seolah hadir terburu-buru dan kurangnya persiapan yang matang sebab 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 dirasa belum secara tegas dinyatakan apalagi 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 hadir 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, sedangkan pada dasar mengingat pada Peraturan Menteri ini masih memasukkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga Peraturan Menteri ini sudah selayaknya tidak dapat lagi dijadikan pedoman teknis pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sebab kewenangan pelaksanaannya saja telah berubah. Oleh sebab itu maka perlu segera membentuk Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksana teknis terbaru terkait pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah.

Hal ini sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Adolf Merkl bahwasannya norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya. Sehingga norma hukum itu memiliki masa berlaku yang relatif, masa berlaku norma tersebut tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Bila norma hukum yang di atas dicabut atau dihapus, maka norma hukum yang di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 41-42.

Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) menegaskan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup> Dapat disimpulkan bahwa dalam hal ini rancangan peraturan daerah provinsi baik yang berasal dari Gubernur maupun inisiatif DPRD Provinsi, pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Memang benar bahwasannya setiap pemerintah perlu juga diberikan *freies ermessen* yaitu memberikan kewenangan yang sah untuk mengatur dan menyelenggarakan kegiatan kepentingan umum, mencakup pula dalam pengertian *freies ermessen* yaitu membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Hal demikian juga disebut dengan *discretionary power*. diberikan hak untuk mengatur (*pouvoir reglementair*) yaitu melalui apa yang disebut dengan *beleidsregels* atau *policy rules* diluar bentuk undang-undang yang dihasilkan parlemen. Namun, sebaiknya *policy rules* tersebut hendaknya tetap dibuat atas perintah Undang-Undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip *freies ermessen* memberikan ruang gerak atau keleluasaan kepada pemerintah dalam usahanya mencapai tujuan pemerintahan. Prinsip ini selalu dipakai untuk memberikan justifikasi dalam membuat keputusan-keputusan yang bersifat mandiri, terlepas dari perintah undang-undang.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>27</sup> [https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view:legislasi-semu-pseudowetgevingid=en](https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view:legislasi-semu-pseudowetgevingid=en) Diakses Tanggal 1 Mei 2023.

Namun dapat disimpulkan dampak negatifnya jika wewenang seperti ini tidak dibatasi maka proses pemerintahan akan secara mudah dilakukan dengan keputusan-keputusan menteri saja sehingga akan semakin banyak pula keputusan-keputusan yang dibuat tanpa didasarkan pada perintah undang-undang dan mencerminkan karakter otoriter kekuasaan yang dikembangkan. Hal senada juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwasannya prinsip *freies ermessen* tersebut hendaknya dibatasi, baik dalam materi maupun prosedurnya. Peraturan kebijaksanaan seperti ini dapat terlihat dari berbagai keputusan mencakup surat edaran. Dalam hal ini Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH- 01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang dikeluarkan untuk menjawab kekosongan pengaturan terkait pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah setelah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun jika kita merujuk pada apa yang dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie tentang pembatasan terhadap *freies ermessen* dari pejabat yang menduduki jabatan politis (*political appointment*), bahwasannya materi yang diatur melalui policy rules yang didasarkan pada *freies ermessen* itu hendaknya dibedakan dengan materi yang seharusnya dimuat dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk peraturan di bawah undang-undang.<sup>28</sup> Oleh sebab itu jika melihat dari keseluruhan materi yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah, seharusnya merupakan materi yang dimuat di dalam sebuah Peraturan Menteri. Lagipula sebagai konsekuensi logis dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah selayaknya segera membentuk Peraturan Menteri.

---

<sup>28</sup> *Ibid*

Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sebagaimana menjadi pelaksana dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebagaimana Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut;
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik;
6. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.<sup>29</sup>

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang dan berlapis dalam susunan hierarki, sehingga norma yang di bawah bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. demikian seterusnya sampai kepada norma tertinggi yaitu norma dasar (*grundnorm, basicnorm, fundamentalnorm*). Karena itu, norma hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis sebab hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh otoritas yang berwenang membentuknya. Hukum itu sah bila dibuat oleh otoritas yang berwenang membentuknya.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 16-17.

<sup>30</sup> Putera, Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm, 134-135.

## **2. Urgensi Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah**

Urgensi dari pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi merupakan tahapan penting yang perlu ditegaskan oleh pemerintah melalui seluruh peraturan perundang-undangan yang ada. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi merupakan keharusan sebelum rancangan peraturan daerah tersebut menjadi peraturan daerah. Sebab jika melihat dampak apabila proses ini dilewatkan akan menimbulkan banyak persoalan dalam penerapan peraturan sehingga peraturan-peraturan tersebut tidak terlaksana secara efektif dan efisien, hukum menjadi tidak berfungsi dalam memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial dan penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Pelaksanaan pengharmonisasian menjadi penting karena merupakan konsekuensi logis dari norma hukum yang berjenjang sebagaimana hierarki peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia. Mengingat justru masih banyak persoalan dalam pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi mulai dari Undang-Undang sampai ke Peraturan Pelaksananya, maka untuk sementara ini apabila ada peraturan daerah yang dibentuk tanpa melalui proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi maka peraturan daerah tersebut dapat diajukan pembatalannya. Namun, jika melihat pengaturan pengharmonisasian seperti sekarang ini, disharmoni pengaturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum. Sehingga seharusnya pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah ditegaskan saja dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan dengan menggunakan “harus” atau “wajib”, maka seandainya pengaturannya menggunakan 2 kata tersebut, apabila proses pengharmonisasian tidak dilakukan atau tidak dilakukan seperti apa yang diatur oleh Undang-Undang dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut, peraturan daerah tersebut menjadi batal demi hukum.

Apalagi jika diamati bahwa 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 telah menganut harmonisasi yang sentralistik diakibatkan banyaknya peraturan daerah yang bermasalah. Terutama Kementerian Dalam Negeri nyatanya tidak maksimal dalam menangani pengharmonisasian terhadap peraturan daerah. Apalagi mengenai teknis pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya seluruh pengaturan dan mekanismenya harus dikembalikan kewenangannya kepada Kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, agar tidak memberikan penafsiran pengaturan yang berbeda dari apa yang telah diatur sebelumnya.

Harmonisasi yang sentralistik sebenarnya adalah gagasan besar di tengah kenyataan banyaknya persoalan disharmoni peraturan akibat adanya konflik norma antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi maupun antar peraturan yang selevel. Hanya saja banyak hal yang perlu dipersiapkan dalam memulai harmonisasi terpusat seperti ini dan harmonisasi sentralistik juga memiliki persoalannya tersendiri. Hal yang sama juga disampaikan oleh Enny Nurbaningsih yang menyatakan problematika dari harmonisasi sentralistik adalah berupa kesiapan sumber daya manusia khususnya tenaga perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di tiap provinsi masih belum memadai dalam melakukan harmonisasi peraturan di daerah.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas*, Depok, Rajawali Pers, 2019, hlm. 339.

### **C. Penutup**

#### **1. Kesimpulan**

Bahwa pengaturan tentang pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dalam peraturanperundang-undangan yang ada dan masih berlaku saat ini berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan nyatanya belum memiliki arah yang jelas dan masih memiliki konflik norma antar peraturan perundang-undangan yang selevel maupun dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Maka dari itu setelah berlakunya harmonisasi sentralistik tersebut seperti yang tampak dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu diadakan perubahan terhadap seluruh peraturan pelaksana baik di Kementerian Dalam Negeri maupun di daerah terkait teknis pengharmonisasian rancangan peraturan daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota maupun DPRD provinsi, kabupaten/kota. Sementara itu belum adanya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia terbaru terkait tata cara 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 menjadi persoalan tersendiri dalam pelaksanaan harmonisasi yang sentralistik tersebut.

Pentingnya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah adalah sebagai upaya preventif terjadinya tumpang tindih peraturan dan perselisihan kewenangan. Sehingga pengaturan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan perlu ditegaskan kembali pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penggunaan kata “harus” atau “wajib” dalam menormakan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah agar tahapan penting ini tidak dianggap sepele dan dilewatkan mengingat besarnya dampak yang ditimbulkan akibat peraturan daerah yang tidak harmonis, selaras dan tidak memiliki daya guna bagi masyarakat.

## 2. Saran

Penting untuk melakukan evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentukdi Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Berhubungan dengan belum adanya peraturan pelaksana yang mengatur teknis pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sesuai dengan norma yang telah diatur pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 yang masih menjadi pedoman sampai sekarang sudah tidak dapat diberlakukan lagi. Sedangkan Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait Tata Cara Pengharmonisasian tersebut tidak dapat dijadikan pedoman dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Sehingga sebagai konsekuensi logis dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan, perlu segera membentuk peraturan pelaksanaannya.

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, tidak terjadi tumpang tindih peraturan dan tidak terjadi konflik norma antar peraturan perundang-undangan maka perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berhubungan dengan urgensi pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah maka pengaturan pelaksanaan pengharmonisasian dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinormakan harus atau wajib sehingga pemerintah daerah paham bahwa dalam melaksanakan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah harus atau wajib melibatkan Kementerian vertikal yang mengurus bidang pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga kewenangan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi kembali menjadi kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### Daftar Pustaka

- Ahmad Redi, 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta, Sinar Grafika.
- Ani Sri Rahayu, 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori Hukum dan Aplikasinya*. Jakarta, Sinar Grafika.
- Bayu Dwi Anggono, 2020. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2020. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta, Kontitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum*, Jakarta, Kontitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. 2021. Jakarta, Kontitusi Press
- Josef Mario Monteiro, 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah, Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa dan Peraturan Daerah*. Jakarta, Pustaka Yustisia.
- Maria Farida Indrati, 2007. *Ilmu Perundang-undangan 1*. Yogyakarta, PT Kanisius
- Putera Astomo, 2019. *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok, Rajagrafindo Persada
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta, LaksBang PRESSindo.
- Suhariyono. 2022. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LL Sekretariat Negara No. 82. Jakarta
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LL Sekretariat Negara No. 244. Jakarta
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LL Sekretariat Negara No. 292. Jakarta
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, LL Sekretariat Negara No. 29. Jakarta
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, LL Sekretariat Negara No. 29. Jakarta
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LL Sekretariat Negara No. 143. Jakarta
- 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,  
BN.2018 No. 1133. Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan  
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
- Agnes, F. (2019). *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui  
Konsep Omnibus Law, Volume 6 Edisi III*. Diakses 11 November 2021 dari  
<https://r.search.yahoo.com>  
<https://r.search.yahoo.com/ejournal2.undip.ac.id>
- Agus Abikusna, R. (2019). *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,  
Volume XIII Nomor 01*. Diakses 8 November 2021, dari  
<https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php>
- Anang, D. & Harsanto, N. (2022). *Problematika dan Penataan Pembentukan  
Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik, Volume 19 Nomor3*.  
Diakses 8 November 2021, dari  
[https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/issue/viewIssue/88/pdf\\_15](https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/issue/viewIssue/88/pdf_15).
- Elcaputera, A, Wali, A & Wirya Dinata, A. Volume 11, No.1, 2022. Diakses pada 9  
Maret 2023, dari file:///C:/Users/Admin/
- I Kadek, Y. (2021). *Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah: Bagaimana  
Kewenangan Biro Hukum?, Volume 10 Nomor 1*. Diakses 8 November 2021,  
dari <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v10.i01.p10>.
- Muhammad, A. (2016). *Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan  
Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Volume XI Nomor 2*.  
Diakses 11 November 2021 dari  
<https://ips.pps.unm.ac.id/wpcontent/uploads/sites/21/2020/11/Harmonisasi>