

Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah

Sari Dewi Oktara, Hartati, Syamsir

sari_dewioktara@yahoo.com

Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jambi

Abstrak

pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda oleh Kementerian Hukum. Selain itu, penelitian ini juga mengevaluasi bagaimana konsep pengharmonisasian yang ideal agar selaras dengan prinsip otonomi daerah dan Undang-Undang Dasar 1945. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sejarah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda masih memiliki kekuatan hukum yang lemah dan tidak mengikat, karena saat ini kewenangan Kementerian Hukum hanya didasarkan pada Undang-Undang yang belum memiliki peraturan pelaksana dan Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang tidak memiliki daya ikat yang kuat. Hakekatnya Surat Edaran hanya sebagai instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal untuk memberikan arahan atau pedoman yang hanya berlaku di bawah kementerian terkait bukan sebagai regulasi yang mengikat masyarakat luas. Untuk menciptakan regulasi daerah yang ideal, diperlukan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, partisipasi masyarakat, serta penyusunan Peraturan Pemerintah sebagai pedoman teknis. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa proses harmonisasi Ranperda harus diperkuat dengan regulasi yang lebih tinggi agar memiliki legitimasi yang lebih kuat dalam sistem hukum nasional. Oleh karena itu, disarankan agar pemerintah segera menyusun Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang mengatur secara teknis mekanisme pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda.

Kata Kunci: Kewenangan, Pengharmonisasian, Pembulatan, Pemantapan Konsepsi, Rancangan Perda

Abstract

refinement, and conceptual solidification of the Draft Regional Regulation (Ranperda) by the Ministry of Law. Additionally, this study evaluates the ideal concept of harmonization to ensure alignment with the principles of regional autonomy and the 1945 Constitution. The research employs a normative juridical method using legislative, conceptual, and historical approaches. The findings indicate that the process of harmonization, refinement, and conceptual solidification of the Draft Regional Regulation still lacks strong and binding legal force. This is because the Ministry of Law's authority is currently based only on a law that lacks implementing regulations and a Circular Letter issued by the Minister of Law and Human Rights, which does not have strong binding power. Essentially, a Circular Letter is merely an internal administrative policy instrument intended to provide guidance or direction within the relevant ministry. It is not a regulation that legally binds the broader public. To establish an ideal regional regulation, synergy between the central and regional governments, public participation, and the formulation of a Government Regulation as a technical guideline are necessary. The study concludes that the harmonization process of the Draft Regional Regulation must be reinforced with higher-level regulations to ensure stronger legitimacy within the national legal system. Therefore, it is recommended that the government immediately draft a Government Regulation or a Presidential Regulation to technically regulate the mechanism for harmonization, refinement, and conceptual solidification of the Draft Regional Regulation.

Keywords: Authority, Harmonization, Refinement, Conceptual Solidification, Draft Regional Regulation.

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi Indonesia menganut pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Sistem pembagian kekuasaan secara horizontal diwujudkan dalam bentuk lembaga-lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui politik desentralisasi, yang memberikan kepada daerah kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya serta kebijakan daerahnya sendiri di mana salah satu kebijakan daerah yang terpenting adalah pembentukan Perda dan Perkada.¹

Perda yang disusun baik oleh Kepala Daerah maupun Badan Legislatif Daerah yakni DPRD bertujuan untuk mengimplementasikan otonomi daerah dalam bentuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah, mencegah ketimpangan pembangunan antar daerah, dan menjalin kerjasama yang dinamis dan harmonis antara Pemerintah Pusat dengan masyarakat daerah melalui konsolidasi arah pembangunan Pemerintah Pusat dengan kepentingan masyarakat daerah.²

Tujuan adanya pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, agar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan serta mendorong semakin terciptanya konsistensi hukum (tertulis) yang diharapkan dapat menjadi rujukan teknis pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya pengaturan tentang pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³

Sekaligus menjadi landasan yuridis bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Agar Perda yang dihasilkan mampu berlandaskan nilai yuridis, sosiologis dan sejalan kepentingan masyarakat daerah.⁴

¹ Alfi Rosydati, Erlina, "Proses Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)", *Badamai Law Journal*, Volume 9 Nomor1, 2024, Hlm. 156.

² Claustantianus Wibisono Tanggono Dkk, "Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkualitas Di Pemerintah Daerah", *Jurnal Juridisch*, Volume 1 Nomor 3, 2023, Hlm. 221.

³ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*, Jakarta, Perpustakaan UI, 2008, Hlm. 29.

⁴ 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*

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.⁵

Berkenaan dengan keefektifan penerapan suatu Perda dimasyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, adanya peran pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan Peraturan Daerah merupakan upaya preventif yang sangat vital dan harus dilaksanakan. Untuk itu dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan serta peraturan pelaksanaannya terdapat ketentuan yang memerintahkan setiap Rancangan Peraturan Daerah sebelum ditetapkan sebagai Perda harus terlebih dahulu dilakukan Pengharmonisasian pada tahapan penyusunan Raperda.⁶

Menurut Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, 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).

Upaya harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda secara eksplisit diatur dalam Pasal 58 ayat (2) untuk perda Provinsi yang diusulkan oleh Kepala Daerah Provinsi dan Pasal 63 untuk perda Kabupaten/Kota yang diusulkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota. Pada intinya dalam ketentuan tersebut, pelaksanaan harmonisasi rancangan perda yang berasal dari kepala daerah, dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat dilakukan oleh Kementerian lain yang urusannya berkaitan dengan bidang perundang-undangan tersebut.⁷

Mekanisme harmonisasi rancangan perda tersebut diatur secara lebih rigid dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya pada Pasal 75 ayat (2) yang menegaskan bahwa kehadiran instansi vertikal tidak wajib melainkan harus berdasarkan kebutuhan dari kepala biro hukum pemerintah daerah.

Perundang-Undangan Indonesia Jejak Langkah Dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH.,LL. M, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

⁵ Sugiarto, A. H, “Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah”, *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, Nomor 5 Volume 2, 2018, Hlm. 11-20.

⁶ Indah Pratiwi, Yuliandri, Dian Bhakti Setiawan, *Op. Cit.*, Hlm. 1181.

⁷ *Ibid.*

mengatur bahwa “upaya Harmonisasi Rancangan perda yang berasal dari Kepala Daerah dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.

Perubahan klausa Pasal 58 ayat (2) tersebut mengakibatkan terjadi pegeseran peran Kementerian sebagai instansi vertikal dalam melaksanakan harmonisasi rancangan perda yang berasal dari Kepala Daerah yang sebelumnya pasif dan menunggu instruksi atau kebutuhan biro hukum Pemerintahan Daerah menjadi aktif sebagai kewenangan Kementerian sebagai perwakilan Pemerintah Pusat.

Kemudian dalam perkembangannya terdapat perubahan terhadap undang-undang tersebut dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga ketentuan Pasal 58 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

1. 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.
2. 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.

Dengan bergesernya pelimpahan wewenang kepada Kemenkumham untuk mengoordinir dan melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah, Kemenkumham perlu menyiapkan serangkaian instrumen dalam sebagai koordinator dan pelaksana pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tersebut.

Begitu pula dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, hanya mengatur untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi saja, tidak mengatur secara tegas bagaimana proses pengharmonisasian tersebut dilakukan. Juga tidak ada peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut. Sehingga terjadi kekosongan hukum mengenai bagaimana proses pengharmonisasian tersebut seharusnya dilaksanakan..

Hakekatnya Surat Edaran hanya instrumen kebijakan administratif bersifat internal untuk memberikan arahan atau pedoman yang hanya berlaku di bawah kementerian terkait bukan sebagai regulasi yang mengikat masyarakat luas. Harusnya ada peraturan yang secara tegas dan mengikat secara umum untuk mengatur mengenai proses pengharmonisasian tersebut.

Kekosongan tentang cara pengharmonisan peraturan perundang-undangan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 ini mengakibatkan belum sepenuhnya mencerminkan tujuan hukum, yaitu tentang asas kepastian hukum. Kepastian hukum ialah keadaan (perihal) yang pasti di dalam hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti, maka didalam pengaturannya pun harus pasti dan logis.⁸

Permasalahan lain dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tersebut juga tidak mengatur bagaimana jika proses pengharmonisasian itu tidak dilaksanakan oleh Pemda dan DPRD. Mengingat pembentukan Perda oleh daerah otonom tetap saja harus dalam kerangka sistem perundang-undangan nasional, karena pada prinsipnya secara materil maupun formil Perda berada dalam satu kesatuan hukum nasional. Adanya otonomi daerah membuat pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota berlomba-lomba membuat Perda, namun Perda yang dibentuk tersebut seringkali masih menimbulkan banyak permasalahan hingga terjadinya pembatalan.

Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, maka rumusan masalah yang tepat dalam penelitian kali ini adalah: 1) Bagaimana kekuatan hukum proses Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah oleh Kementerian Hukum? dan 2) Bagaimana Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ideal agar selaras dengan prinsip otonomi daerah dan UUD 1945?

B. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif yang menitikberatkan pada telaah atau kajian hukum positif. Sesuai dengan karakter keilmuan hukum normatif, maka telaah hukum positif tersebut meliputi telaah dogmatika hukum, telaah teori hukum, dan telaah filsafat hukum.⁹

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*normative/statute approach*) menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani,

Kemudian pendekatan konseptual (*conceptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan, dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁰ Dalam hal ini pendekatan yang dilakukan adalah dengan menelaah konsep-konsep kewenangan, Proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah, dan otonomi daerah.

Dari perspektif historis, melihat beberapa kali terjadi perubahan kewenangan dalam hal pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda mulai dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sampai perubahan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

⁸ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006, Hlm .82.

⁹ Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, Hlm. 77.

hukum normatif, maka telaah hukum positif tersebut meliputi telaah dogmatika hukum, telaah teori hukum, dan telaah filsafat hukum.⁹

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*normative/statute approach*) menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani,

Kemudian pendekatan konseptual (*conceptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan, dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁰ Dalam hal ini pendekatan yang dilakukan adalah dengan menelaah konsep-konsep kewenangan, Proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah, dan otonomi daerah.

Terakhir, pendekatan sejarah (*historical approach*), dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

Dari perspektif historis, melihat beberapa kali terjadi perubahan kewenangan dalam hal pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda mulai dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sampai perubahan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

C. Kekuatan Hukum Pengharmonisasian, Pembulatan Dan PemantapanKonsepsi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Kementerian Hukum

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan memberikan kewenangan kepada Biro Hukum untuk melaksanakan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda. Setelah mengalami perubahan, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda berada pada kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan ketentuan Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 di atas, sebagaimana telah disebut sebelumnya membawa implikasi yuridis pada nilai dan implementasi otonomi daerah serta pada upaya Harmonisasi Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah.

Memperhatikan ketentuan tersebut, dari sudut pandang implikasi perubahan pada Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 63 pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 terhadap implementasi otonomi daerah, kedudukan Pemerintah Pusat yang direpresentasikan melalui Kementerian justru semakin tegas dan cenderung menggeser asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi.

Menurut D.A. Wicaksono, sejatinya kehadiran otonomi daerah di Indonesia yang ditegaskan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 merupakan *resultante* dari pertimbangan kedaulatan rakyat yang mencita-citakan dan menuntut adanya badan Pemerintahan di tiap daerah.

¹⁰*Ibid.*, Hlm. 136.

pengaturan tersebut dilakukan sebagai upaya pemerintah untuk menegakkan pelaksanaan urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yakni yustisi.¹¹

Di satu sisi, pergeseran kewenangan tersebut berdampak baik, memberikan implikasi hukum berupa dipertegasnya pelaksanaan harmonisasi Rancangan Perda agar sejalan dengan arah pembangunan pemerintah pusat. Selain itu adanya pembaharuan tersebut mampu meningkatkan sinkronisasi antara Perda dengan peraturan yang lebih tinggi sehingga menghindari konflik vertikal antara Peraturan Perundang-Undangan.

Pelaksanaan sinkronisasi tersebut sangat dibutuhkan mengingat berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri tercatat lebih dari 3.000 (tiga ribu) Perda telah dibatalkan dan masih banyak Perda lainnya yang saat ini sedang berada dalam proses *judicial review*.

Diajukannya *judicial review* tersebut didasari pada beberapa alasan seperti dasar hukum pembentukan Perda yang tidak tepat, materi muatan atau klausul yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan serta hal prinsipil lain seperti mengandung nilai-nilai diskriminasi dan melanggar HAM.

Pandangan lain bergesernya kewenangan dari Biro Hukum Pemerintah Daerah kepada Kemenkumham untuk mengoordinir dan melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, nyatanya menimbulkan berbagai ketidakpastian hukum. Mengingat dasar pelimpahan kewenangan tersebut hanya berlandaskan pada 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 Peraturan Kepala Daerah saja.

Memang dasar pergeseran kewenangan tersebut adalah amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sekaligus Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan. Hanya saja sampai saat ini masih terjadi kekosongan hukum terkait peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah.

Meskipun secara yuridis UU tetap berlaku, ketiadaan PP dapat menyebabkan beberapa ketentuan dalam UU tersebut tidak dapat diimplementasikan secara efektif, terutama pasal- pasal yang secara eksplisit menyatakan "ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah".¹² Dalam praktiknya, hal ini menciptakan kesulitan dalam pelaksanaan norma- norma yang memerlukan pengaturan lebih detail.¹³

Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya mengakui bahwa ketiadaan peraturan pelaksana dapat mengakibatkan UU mengalami *conditionally constitutional* (konstitusional

¹¹ D. A Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Journal Of Law*, No 2 Volume 3, 2015, Hlm. 463.

¹² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm. 238.

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-VIII/2010 Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

bersyarat). Keterlambatan pembentukan PP dapat dianggap sebagai bentuk pengabaian kewajiban konstitusional oleh pemerintah.¹⁴

Bahkan menurut Yuliandrie, ketiadaan PP dapat menyebabkan kekosongan hukum pada aspek teknis, menciptakan ketidakpastian hukum, dan berpotensi menimbulkan penafsiran yang beragam dalam pelaksanaannya.¹⁵ Kondisi ini juga dapat menghambat pencapaian tujuan yang diinginkan oleh pembentuk UU tersebut.¹⁶

Mengingat bahwa Undang-Undang menetapkan aturan hukum secara umum, tetapi untuk penerapannya memerlukan Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana. Tanpa Peraturan Pemerintah, ketentuan dalam Undang-Undang bisa sulit dijalankan karena kurangnya petunjuk teknis yang lebih rinci.

Peraturan Pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang ada dalam Undang-Undang, sehingga implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif dan tidak menimbulkan multitafsir. Ini juga membantu pemerintah dan masyarakat dalam memahami cara menerapkan aturan tersebut di kehidupan sehari-hari.

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan membutuhkan Peraturan Pemerintah sebagai petunjuk teknis atau operasional yang lebih rinci serta mempermudah pelaksanaan oleh lembaga terkait, agar kebijakan bisa berjalan dengan efektif dan tidak menimbulkan multitafsir. Apalagi berkaitan dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, sangat krusial dibutuhkan petunjuk teknisnya.

Sampai saat ini pun, proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda hanya menggunakan peraturan yang bersifat kebijakan saja. Sedangkan peraturan yang bersifat kebijakan ini hanya berlaku untuk dilingkungan dibuatnya peraturan itu saja, yaitu 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 Peraturan Kepala Daerah. Harusnya ada peraturan yang secara tegas dan mengikat secara umum untuk mengatur mengenai proses pengharmonisasian tersebut.

Pertentangan juga terjadi pada saat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diundangkan yang dalam Pasal 58 ayat (2) mengamanatkan koordinasi pelaksanaan pengharmonisasian berada pada Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi dalam pengaturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tetap mengatur mengenai kewenangan pengharmonisasian berada pada Biro Hukum Setda Provinsi.

¹⁴ Bivitri Susanti, "Problematisa Peraturan Pelaksana Undang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 2, 2018, Hlm. 37.

¹⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm. 167.

¹⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IN-HILL-CO, Jakarta, 1992, Hlm. 41.

Surat Edaran Menteri (SE Menteri) biasanya memang sering digunakan sebagai instrumen kebijakan administratif untuk memberikan arahan atau pedoman kepada instansi di bawah kementerian terkait. Namun, kekuatan hukumnya terbatas karena beberapa faktor berikut:

1. Kedudukan SE Menteri tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
2. Sifat SE Menteri Merupakan Pedoman atau Arahan, Bukan Regulasi yang Mengikat Umum
3. Potensi Benturan dengan Asas Legalitas

D. Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Yang Ideal Agar Selaras Dengan Prinsip Otonomi Daerah Dan Uud 1945

Perda yang ideal harus memenuhi berbagai kriteria yang mencerminkan kebutuhan masyarakat, kepastian hukum, dukungan terhadap pembangunan daerah, serta kemampuan implementasi di daerah, sebagai berikut:

1. Responsif terhadap kebutuhan masyarakat daerah

Perda yang baik harus dibuat berdasarkan kebutuhan nyata masyarakat di daerah tersebut. Lakukan uji publik agar masyarakat dapat memberikan masukan dan gunakan pendekatan yang partisipatif untuk memastikan aturan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan daerah tanpa mengabaikan kepentingan nasional.

Ini berarti proses perumusannya harus melibatkan partisipasi publik, seperti konsultasi dengan masyarakat, akademisi, organisasi masyarakat sipil, serta pemangku kepentingan lainnya. Dengan demikian, Perda dapat menjawab permasalahan lokal secara tepat dan sesuai dengan kondisi sosial, budaya, serta ekonomi masyarakat setempat.

2. Memberikan kepastian hukum

Perda harus memiliki rumusan yang jelas, sistematis, dan tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas ketertiban dan kepastian hukum harus terjamin dalam setiap materi muatan Perda, sehingga masyarakat dapat memahami dan mematuhi hukum yang berlaku.

Perda harus dibuat dengan bahasa hukum yang jelas, tidak multitafsir, serta sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan adanya kepastian hukum, masyarakat dan pihak terkait dapat memahami hak dan kewajibannya dengan jelas, sehingga dapat menghindari potensi konflik hukum dan pelanggaran akibat ketidakpahaman atau ketidakjelasan regulasi.

3. Mendukung pembangunan daerah

Perda harus menjadi instrumen yang mendorong pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Perda yang ideal dapat mempercepat pembangunan melalui regulasi yang mendukung investasi, perlindungan lingkungan, peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, serta kesejahteraan sosial. Selain itu, Perda juga harus selaras dengan rencana pembangunan daerah agar kebijakan yang diambil tidak menghambat pertumbuhan ekonomi atau menimbulkan beban yang tidak perlu bagi masyarakat dan dunia usaha.

4. Memperhatikan kemampuan daerah dalam implementasi

Perda yang ideal tidak hanya dibuat berdasarkan kebutuhan, tetapi juga harus realistis dalam implementasinya. Ini berarti harus mempertimbangkan sumber daya manusia, anggaran daerah, serta kapasitas birokrasi dalam menjalankannya. Jika sebuah Perda terlalu kompleks atau sulit diterapkan karena keterbatasan sumber daya, maka regulasi tersebut justru dapat menjadi beban dan tidak efektif dalam mencapai tujuan yang diharapkan.¹⁷

5. Kepatuhan dan Keselarasan Terhadap Prinsip Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Untuk itu, Perda yang disusun harus memperhatikan 3 asas. Pertama, Asas Desentralisasi, Perda harus mencerminkan kewenangan daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mendukung pemberdayaan daerah, dan partisipasi masyarakat.

Kedua, Asas Dekonsentrasi, Perda harus ada keseimbangan antara kewenangan daerah dan kebijakan nasional artinya menghindari regulasi yang bertentangan dengan kebijakan nasional atau menciptakan hambatan bagi integrasi nasional. Ketiga, Asas Tugas Pembantuan, Perda harus tetap mendukung kebijakan nasional yang diterapkan di daerah.¹⁸

6. Harmonisasi dengan UUD 1945

Perda secara substansif diharapkan mampu memberikan arah bagi para kepala daerah dalam menjalankan kekuasaannya sesuai dengan tujuan nasional negara berdasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.¹⁹

Perda harus selaras dengan prinsip-prinsip dasar yang termuat dalam UUD 1945, seperti supremasi hukum, perlindungan hak asasi manusia, kesejahteraan masyarakat, Pemerintahan Daerah, keadilan sosial, perlindungan kepentingan umum, dan pemberdayaan masyarakat daerah²⁰

7. Kesesuaian dengan Prinsip Keselarasan dan Hierarki Hukum

Perda tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, UU, PP, maupun kebijakan nasional lainnya. Dengan kata lain, perda menjadi alat legitimasi bagi pemerintah daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.²¹ Oleh karena itu, penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

¹⁷Hamzah Halim Dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm. 92.

¹⁸Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm. 178.

¹⁹Claustantianus Wibisono Tanggono Dkk, *Op. Cit.*, Hlm. 1172.

²⁰Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hlm. 225.

²¹Michael A. Pangemanan, "Urgensi Program Pembentukan Perda (PROPEMPERDA) Sebagai Intrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Lex Privatum Volume IV Nomor 8*, 2016, Hlm. 24.

8. Koordinasi dengan Kementerian dan Lembaga Terkait

Koordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) adalah langkah penting untuk memastikan bahwa peraturan yang disusun selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan yang baik. Proses ini melibatkan peninjauan dan penyesuaian agar tidak terjadi konflik atau tumpang tindih dengan regulasi yang ada, sehingga tercipta keselarasan dalam sistem hukum nasional.

Selain berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Hukum dan DPRD, dalam proses harmonisasi juga melibatkan akademisi, pakar hukum, dan masyarakat untuk memastikan Ranperda tidak bertentangan dengan kebijakan nasional dan hukum yang lebih tinggi.

9. Evaluasi dan Penyempurnaan Secara Berkala

Proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda harus dilakukan secara komprehensif, sistematis, dan inklusif. Atinya Pengharmonisasian memastikan keselarasan dengan hukum nasional. Pembulatan menyempurnakan bahasa dan struktur agar lebih jelas dan operasional. Pemantapan konsepsi memastikan bahwa Perda benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah dan prinsip hukum nasional. Dengan mengikuti tahapan ini, Perda yang dihasilkan akan memiliki legitimasi yang kuat, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta dapat memberikan manfaat nyata bagi masyarakat daerah.

Setelah disahkan, lakukan monitoring dan evaluasi untuk menilai efektivitas Ranperda. Kemudian jika ditemukan masalah dalam implementasi, lakukan revisi atau penyempurnaan dengan tetap memperhatikan prinsip harmonisasi dan sinkronisasi hukum.

Dengan mengikuti langkah-langkah ini, proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda dapat berjalan efektif, tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya, serta tetap mengakomodasi kepentingan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

E. Penutup

Mengingat Undang-Undang menetapkan aturan hukum secara umum, tetapi untuk penerapannya memerlukan Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana. Apalagi berkaitan dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, sangat krusial dibutuhkan petunjuk teknisnya. Selain itu, dasar kewenangan tersebut juga hanya masih bersandar pada 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 Peraturan Kepala Daerah. Hakekatnya Surat Edaran hanya sebagai instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal untuk memberikan arahan atau pedoman yang hanya berlaku di bawah kementerian terkait bukan sebagai regulasi yang mengikat masyarakat luas.

penting dalam pembentukan regulasi daerah yang ideal. Dengan memastikan Ranperda responsif terhadap kebutuhan masyarakat daerah, memberikan kepastian hukum, selaras dengan prinsip otonomi daerah serta tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, maka Perda yang dihasilkan dapat berfungsi sebagai instrumen hukum yang efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, partisipasi masyarakat, kajian hukum yang komprehensif, serta evaluasi dan penyempurnaan secara berkala harus menjadi bagian integral dalam proses ini.

Agar proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah (Ranperda) oleh Kementerian Hukum agar selaras dengan otonomi daerah dan UUD 1945, diperlukan regulasi yang lebih kuat. Salah satu langkah utama adalah penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai regulasi teknis yang mengatur secara rinci mekanisme dan kewenangan pengharmonisasian Ranperda. Jika penyusunan PP membutuhkan waktu lama, maka Peraturan Presiden (Perpres) dapat diterbitkan sebagai solusi sementara untuk memperjelas peran Kemenkumham dalam proses ini. Selain itu, revisi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah diperlukan untuk memastikan sinkronisasi dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga kewajiban harmonisasi oleh Kemenkumham memiliki landasan hukum yang lebih kuat.

Selain regulasi di tingkat nasional, perlu diterbitkan Peraturan Menteri (Permenkumham) sebagai pedoman teknis agar proses harmonisasi lebih sistematis dan tidak hanya berbasis Surat Edaran yang daya ikatnya lemah. Untuk memastikan kepatuhan, diperlukan mekanisme pengawasan dan sanksi bagi pemerintah daerah yang mengabaikan proses pengharmonisasian, misalnya dengan pembatalan Ranperda atau penghentian dana transfer daerah bagi yang melanggar secara berulang. Terakhir, koordinasi yang lebih erat dengan DPRD dan pemerintah daerah harus ditingkatkan agar mereka memahami urgensi harmonisasi dalam rangka menghasilkan peraturan daerah yang selaras dengan hukum nasional dan kepentingan masyarakat.

Referensi

i Buku

- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*, Perpustakaan UI, Jakarta, 2008.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IN-HILL-CO, Jakarta, 1992.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Jurnal

Alfi Rosydati, Erlina, "Proses Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)", *Badamai Law Journal*, Volume 9 Nomor 1, 2024.

Bivitri Susanti, "Problematisasi Peraturan Pelaksana Undang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 2, 2018.

Claustantianus Wibisono Tanggono dkk, "Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkualitas Di Pemerintah Daerah", *Jurnal Juridisch*, Volume 1 Nomor 3, 2023.

D. A Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Journal Of Law*, No 2 Volume 3, 2015.

Michael A. Pangemanan, "Urgensi Program Pembentukan Perda (PROPEMPERDA) Sebagai Instrumen Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Lex Privatum*, Volume IV Nomor 8, 2016.

Sugiarto, A. H, "Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah", *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, Nomor 5 Volume 2, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Hakim

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmoni-sasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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 Peraturan Kepala Daerah Putusan Mahkamah Agung No. 03 P/HUM/2015 tentang Kewenangan Surat Edaran dalam Hierarki Hukum.
Putusan Mahkamah Agung No. 10 P/HUM/2017 tentang Uji Materiil terhadap Surat Edaran.