

IMPLEMENTASI TUGAS DAN FUNGSI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENGHARMONISIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH



Donny Michael, dkk



BALITBANGKUMHAM Press

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN FUNGSI
KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM
DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM
PENGHARMONISASIAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN FUNGSI
KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DALAM PENGHARMONISASIAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Donny Michael, dkk

BALITBANGKUMHAM Press

@2021 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN FUNGSI KANTOR WILAYAH
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM
PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Penulis : Donny Michael, Oksimana Darmawan, Yuliana
Primawardani, Ellen Lutya Putri Nugrahani, Gunawan
Wibisono, Abi Marutama, Destry Indra Wibawa.
Editor : Taufik H. Simatupang, S.H., M.H.
Reviewer : Dr. M. Ilham Hermawan, S.H., M.H.
Layout : Panjibudi
Dicetak oleh : Percetakan Pohon Cahaya
ISBN : 978-623-6958-60-5
Cetakan Pertama : Desember 2021

Diterbitkan oleh:



BALITBANGKUMHAM Press (Anggota IKAPI)
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

SAMBUTAN

Salam Pembaruan!

Pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi salah satu upaya dalam melaksanakan pembangunan hukum nasional dalam rangka pengaturan dan perlindungan hak-hak warga negara di berbagai sektor. Mengacu pada peraturan perundang-undangan nasional, pemerintah daerah diberikan otonomi untuk menetapkan peraturan daerah sebagai peraturan yang akan ditetapkan pada wilayahnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Kementerian Hukum dan HAM merupakan salah satu lembaga negara yang membantu tugas presiden, terutama dalam penyelesaian permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas di bidang pembangunan sistem hukum nasional termasuk pembinaan penyusunan produk hukum di tingkat daerah. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kementerian Hukum dan HAM melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal, yaitu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Selama ini, keikutsertaan Perancang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap tahapan pembentukan atau pun harmonisasi peraturan daerah masih belum optimal. Hal

ini dapat terlihat dari banyaknya pembatalan peraturan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri beberapa waktu lalu. Merespons hal tersebut, Badan Penelitian Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan penelitian guna mengurai tindak lanjut Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diharapkan dapat membawa perubahan signifikan terkait peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah.

Buku ini diharapkan dapat menjadi referensi, acuan serta masukan bagi pemangku kepentingan (*stakeholder*) khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung dengan berpartisipasi dan berkontribusi sejak awal hingga terbitnya buku ini. Semoga buku ini dapat membawa manfaat bagi seluruh pihak.

Jakarta, 15 Desember 2021
Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The signature appears to read 'Sri Puguh Budi Utami'.

Dr. Sri Puguh Budi Utami

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. WB
Salam Sejahtera Untuk Kita Semua,

Lahirnya rumusan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 "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" merupakan langkah strategis dalam rangka penataan regulasi yang ada. Sebagaimana kita pahami bersama bahwa pengharmonisasian merupakan jantung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan merupakan suatu sistem yang artinya memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal, maka dapat dipastikan seluruh regulasi harus harmoni dan harmonis.

Apabila suatu regulasi tidak harmoni dan harmonis dapat dipastikan peraturan perundang-undangan tersebut tidak akan berjalan. Di sini nilai penting dari suatu proses yang dinamai dengan pengharmonisasian. Terlebih-lebih dengan diadopsinya secara konstitusional sistem otonomi daerah, harmonisasi tidak hanya dilihat dalam bentuk yang terpusat akan tetapi juga terdesentralisasi ke daerah-daerah. Dalam konsep ini pengharmonisasian, menjadi lebih penting lagi, mengingat daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Maka tepatlah jika dinyatakan bahwa Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan langkah strategis. Tapi, pengaturan tersebut masih memerlukan penelitian mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak hanya melibatkan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM akan tetapi juga kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri.

Secara normatif, terdapat beberapa regulasi yang ada bidang urusan pemerintahan daerah antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Maka, dapat dipastikan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memiliki keterkaitan dengan regulasi tersebut, maka agar dapat mendapatkan gambaran dan analisa implementasi di lapangan, perlu dilakukan penelitian dan pengkajian.

Adanya pengkajian tersebut menjadi penting agar dapat diperoleh pemahaman kerangka hukum pengaturan yang tepat dan menemukan solusi ke depan dalam pelaksanaan pengharmonisasian Ranperda sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atas dasar itu, saya memberikan apresiasi yang sangat besar kepada tim Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM yang telah mengkaji implementasi pasal tersebut dalam sebuah penelitian yang berjudul "IMPLEMENTASI TUGAS DAN FUNGSI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH". Penelitian ini menjadi penting, dan tentunya rekomendasi dari penelitian ini dapat menjadi solusi bagi pembuat kebijakan dalam melakukan penataan peraturan perundang-undangan ke depan.

Bangunan penelitian menjadi hal yang penting dilakukan, karena melalui penelitian berbagai argumen yang dibangun yang menjadi latar belakang ide dan gagasan sebenarnya menuju pada satu keutamaan yang bersifat intersubjektifitas. Melalui penelitian dialetika antar pemikiran dibangun, kancah pertemuan cakrawala pemikiran dilakukan sehingga terciptanya pemahaman yang luas dan mendalam. Maka, semoga penerbitan buku yang merupakan

hasil penelitian ini dapat mendukung terwujudnya penataan regulasi yang lebih baik.

Jakarta, November 2021

Dr. M. Ilham Hermawan, S.H., M.H.

PRAKATA PENULIS

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia yang dilimpahkan-Nya kepada kita semua, serta ucapan terima kasih kami tujukan kepada para narasumber dan pihak-pihak yang berkontribusi besar terhadap buku ini, sehingga buku ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Buku ini semula merupakan sebuah hasil laporan penelitian berjudul "Implementasi Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah".

Buku ini lebih lanjut membahas tentang kerangka hukum tugas dan fungsi Kantor Wilayah Kemenkumham dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah, bagaimana pelaksanaan pengharmonisasain rancangan peraturan daerah oleh Kantor Wilayah Kemenkumham serta hambatan dan sosialisasi dari pelaksanaan pengharmonisasian tersebut yang dilakukan di 33 provinsi. Adapun tujuan dari buku ini adalah untuk menganalisis kerangka hukum pengaturan pengharmonisasian Ranperda dan pengaturan peran kantor wilayah dalam pengharmonisasian peraturan daerah, menganalisis praktik pelaksanaan pengharmonisasian Ranperda oleh kantor wilayah dan mengetahui

tantangan kedepan dalam pelaksanaan pengharmonisasian Ranperda serta memberikan solusi alternatif kebijakan dalam pelaksanaan pengharmonisasian di daerah.

Dengan demikian memandang perlu untuk menyusun buku ini. Diharapkan dari buku ini dapat memberikan informasi bagi *stakeholder* terkait. Kami juga sangat mengharapkan kritik dan saran untuk perbaikan buku ini. Kiranya masih banyak kekurangan dalam penyusunannya. Harapan besar hasil penerbitan buku ini dapat membawa manfaat bagi semua pihak khususnya bagi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM dan kantor wilayah dalam menerapkan kebijakan pengharmonisasian Ranperda di daerah dan mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengharmonisasian melalui aturan-aturan yang solutif.

Akhir kata sebagai penutup kami mengapresiasi setinggi-tingginya kepada Penerbit BalitbangKumham Press.

Jakarta, November 2021
Penulis,

Donny Michael, dkk

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR.....	vii
PRAKATA PENULIS.....	xi
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GRAFIK.....	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Landasan Teoritik	9
1. Teori Negara hukum.....	9
2. Teori Hierarki Peraturan Perundang- undangan	17
3. Teori Peraturan Perundang-Undangn.....	24
BAB II KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PENGHARMONISASIAN PERATURAN DAERAH.....	29
A. Lembaga Negara	29
B. Kewenangan.....	32

C.	Kementerian Hukum dan HAM cq. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM	40
D.	Pemerintah Daerah.....	44
BAB III KERANGKA HUKUM PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH		
		55
A.	Urgensi Harmonisasi Perda	55
B.	Penataan Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah.....	60
BAB IV PERKEMBANGAN HARMONISASI PERATURAN DAERAH		
		71
A.	Problematika Pengharmonisasian Peraturan Daerah	71
F.	Pelaksanaan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM	77
1.	Persepsi Perancang Kantor Wilayah Kemenkumham Dalam Pengharmonisasian Ranperda Berdasarkan Pasal 58 Ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	77
2.	Implementasi Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dalam sudut pandang Rocchipi	97
3.	Hambatan dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah.....	155

BAB V	KEBIJAKAN STRATEGIS DALAM	
	PENGHARMONISASIAN RANCANGAN	
	PERATURAN DAERAH	175
DAFTAR PUSTAKA.....		179
GLOSARIUM.....		185
INDEKS.....		189
TIM PENULIS		193

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jumlah Perancang, Jumlah Harmonisasi.....	77
Tabel 2	Jarak Interval, Persepsi dan Skor dalam Skala Likert	81
Tabel 3	Persepsi Responden Terkait Pengharmonisasian Ranperda Berdasarkan Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019.....	82
Tabel 4	Indikator Pemahaman.....	89
Tabel 5	Koding Indikator Proses Harmonisasi	92
Tabel 6	Indikator Sumber Daya Manusia	95
Tabel 7	Indikator Sarana dan Prasarana.....	96
Tabel 8	Pemilihan Sampel Mewakili Indonesia Bagian Barat...	98
Tabel 9	Pemilihan Sampel Mewakili Indonesia Bagian Tengah.....	98
Tabel 10	Pemilihan Sampel Mewakili Indonesia Bagian Timur.....	99
Tabel 11	Perbandingan Kebijakan dan Regulasi.....	116
Tabel 12	Perbandingan Jumlah Perancang dengan Jumlah Ranperda	131
Tabel 13	Hambatan dalam Pengharmonisasian Ranperda	155

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.	Peraturan Daerah Yang Bermasalah Kurun Waktu Tahun 2005 - 2016	3
Grafik 2	Skor Persepsi Tentang Pengharmonisasian Perda	87
Grafik 3	Skor Pemahaman	89
Grafik 4	Skor Proses Harmonisasi.....	92
Grafik 5	Skor Sumber Daya Manusia	94
Grafik 6	Skor Sarana dan Prasarana	96
Grafik 7	Hambatan Pengharmonisaian	171

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan perundang-undangan menjadi salah satu elemen penting dalam upaya mencapai tujuan nasional. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang memiliki peran dalam pembangunan hukum nasional yang selaras dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Kedudukan peraturan perundang-undangan memberikan legitimasi dan legalitas bagi tindakan pemerintah. Peran dari peraturan perundang-undangan itu akan dapat tercapai manakala peraturan perundang-undangan berada dalam suatu sistem yang baik dan mampu menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Sebab, kegagalan menciptakan sistem peraturan perundang-undangan akan berakibat pada kondisi sebaliknya, yaitu peraturan perundang-undangan menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pembangunan.¹

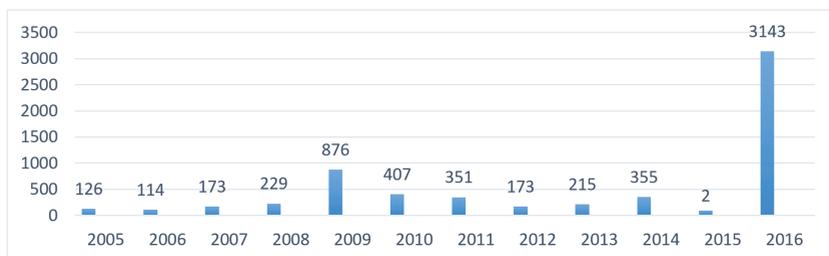
1 "Dikutip Dari Website: <https://Kliklegal.Com/Menagih-Janji-Jokowi-Maruf-Amin-Untuk-Membentuk-Pusat-Legislati-Nasional/>."

Berangkat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, memberikan sebahagian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dengan tujuan meningkatkan daya guna dan menciptakan masyarakat adil dan makmur serta meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. Dengan adanya otonomi daerah, berimplikasi juga pada peningkatan produk-produk hukum daerah yang dibentuk. Akan tetapi, sangat disayangkan sering kali produk hukum daerah yang dihasilkan hanya menjadi dampak atau ekses dari "euforia" yang berlebihan dari implementasi otonomi daerah di Indonesia sehingga banyak produk hukum yang kurang efektif.

Kondisi inilah yang mendorong Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sepanjang tahun 2002 hingga tahun 2009 melakukan pembatalan 2.246 peraturan daerah (Perda). Tidak berhenti di sana, antara tahun 2010 hingga tahun 2014 pun Kemendagri melakukan pembatalan sebanyak 1.501 Perda, kemudian November hingga Mei 2015 ada 139 peraturan daerah dibatalkan. Dan kemudian, pada tahun 2016 Kemendagri secara resmi telah membatalkan 3.143 peraturan, diantaranya 1.765 Peraturan Daerah Kab/Kota yang dicabut atau direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/Keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri dan 1.267 Peraturan Daerah Kab/Kota yang dicabut atau direvisi gubernur. Beberapa alasan pembatalan peraturan daerah tersebut dikarenakan telah menghambat investasi, bertentangan dengan kepentingan umum, bertentangan dengan percepatan pelayanan publik dan bertentangan dengan undang-undang di atasnya atau putusan Mahkamah Konstitusi,

yang mana tentunya akan menimbulkan kontradiksi yang berujung pada ketidakpastian hukum.²

Grafik 1. Peraturan Daerah Yang Bermasalah Kurun Waktu Tahun 2005 - 2016



Sumber: Data diolah oleh Peneliti

Presiden Joko Widodo dalam banyak kesempatan juga mengeluhkan ihwal gemuknya jumlah undang-undang. Baginya, sepanjang kualitasnya betul-betul baik, tiga atau lima undang-undang cukup dalam satu tahun. Pernyataan ihwal jumlah undang-undang kembali diangkat Presiden Joko Widodo saat bertemu dengan sejumlah kalangan hukum di Istana Negara pada tanggal 22 September 2016. Terlepas gemuknya jumlah undang-undang yang bertebaran dalam sistem hukum Indonesia, Saldi Isra menguraikan bahwa tidak sepenuhnya masalah yang dihadapi adalah kuantitas undang-undang tersebut. Karena menurutnya, selain masih banyaknya undang-undang atas dasar amanat UUD 1945 yang

2 "Rika Marlina, 'Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas' (Studi Terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah Dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah). Undergraduate Thesis, Fakul."

belum dijalankan, banyaknya masalah sektoral yang nyatanya membutuhkan pemutakhiran regulasi.³ Masalah sesungguhnya, sejumlah undang-undang memicu persoalan serius, terutama ketidakpastian hukum yang terjadi karena ketidakseriusan dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan undang-undang. Baginya, pada titik ini, menghilangkan ego sektoral kementerian/ lembaga dalam menentukan substansi undang-undang menjadi keniscayaan. Selain itu, pembahasan di DPR juga harus dilakukan lintas komisi. Selama ego sektoral dan pembahasan di DPR tidak diperbaiki, kehadiran undang-undang yang tidak harmonis dan tidak sinkron sulit dihindari.⁴

Pengaturan mengenai Peraturan Daerah (Perda) dalam beberapa undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi. Ketidakharmonisan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lainnya akan mengakibatkan munculnya permasalahan di dalam implementasinya. Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan ketidakharmonisan suatu peraturan, antara lain: a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda; b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian; c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan

3 "Ibnu Sina Chandranegara, 'Bentuk-Bentuk Perampingan Dan Harmonisasi Regulasi', Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 26 SEPTEMBER 2019: 435 - 457."

4 *Ibid.*

sistem; d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum; e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; f. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.⁵

Dengan adanya ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya akan mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; timbulnya ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur. Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing. Namun demikian, pengaturan tersebut tetap tidak diperkenankan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Berkenaan dengan hal tersebut, maka pengaturan dalam Perda dihadapkan pada persoalan bagaimana agar Perda dapat mengatur urusan kewenangan sesuai dengan karakteristik daerahnya, namun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini

5 "Dikutip Dari Website: [Http://Ditjenpp.Kemenumham.Go.Id/Index.Php?Option=com_content&view=article&id=421:Harmonisasi-Peraturan-Perundang-Undangan&catid=100&Itemid=180](http://Ditjenpp.Kemenumham.Go.Id/Index.Php?Option=com_content&view=article&id=421:Harmonisasi-Peraturan-Perundang-Undangan&catid=100&Itemid=180)," pada tanggal 30 Maret 2021

menjadikan pemaknaan terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan menjadi sangat penting.⁶

Terlepas dari berbagai alasan pembatalan atau kedisharmonian peraturan tersebut, kehadiran Perda dalam mengisi kebutuhan hukum sekaligus sebagai solusi atas permasalahan yang timbul di masyarakat menjadi hal yang dapat dipertanyakan eksistensinya dan apakah Perda memang dibutuhkan atau daerah cukup mengacu pada peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, mengingat tidak sedikitnya anggaran dalam pembuatan Perda yang harus dikeluarkan oleh pemerintah. Perlu dipahami bahwa dalam setiap pembentukan Perda bukanlah perkara sederhana, ada berbagai tahapan yang harus dilalui dan melibatkan banyak pihak.

Berkenaan dengan keefektifan penerapan suatu Perda di masyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, adanya peran pada tahapan pembentukan Perda merupakan upaya preventif yang sangat vital dan harus dilaksanakan. Untuk itu dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta peraturan pelaksanaannya terdapat ketentuan yang memerintahkan setiap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) sebelum ditetapkan sebagai Perda harus terlebih dahulu dilakukan pengharmonisasian pada tahapan penyusunan Ranperda.

Khusus terhadap Ranperda yang berasal dari eksekutif (Kepala Daerah), dalam Pasal 58 ayat (2) UU No. 15 tahun 2019

6 *Ibid.*

Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengharmonisasiannya dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 99A UU No.15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan pula bahwa sebelum kementerian atau lembaga sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2) UU No.15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu terbentuk, pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan (termasuk tahapan pengharmonisasian Ranperda) dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yakni Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham).

Kemenkumham merupakan salah satu kementerian pelaksana tugas-tugas pemerintahan (*bestuurer*) yang dibentuk guna membantu tugas-tugas Presiden (eksekutif), baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan, dalam permasalahan-permasalahan yang menyangkut pelaksanaan tugas di bidang pembangunan sistem hukum nasional. Tugas di bidang hukum merupakan peran yang strategis dalam rangka mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia. Dalam kerangka mewujudkan sistem hukum nasional tentunya harus memperhatikan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundangan-undangan

yang berlaku, baik dalam garis vertikal maupun horizontal.⁷ Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM (Kanwil Kemenkumham) sebagai perpanjangan tangan Kemenkumham berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Pelaksanaan tugas dan fungsi Kanwil pada dasarnya merupakan implementasi dan konsekuensi logis dari pelaksanaan tugas menteri di daerah, oleh karena itu Kanwil harus serius mempersiapkan diri serta memiliki tenaga hukum yang berkualitas agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh ketentuan di atas. Keberhasilan dan kegagalan pembinaan hukum dan perundang-undangan di suatu daerah berada diatas pundak KaKanwil Kemenkumham.⁸

Terkait dengan banyaknya pembatalan Perda, Menteri Hukum dan HAM RI menyatakan bahwa Kantor Wilayah Kemenkumham juga ikut bertanggung jawab. Mengingat salah satu fungsi Kanwil dalam pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum dan penyuluhan hukum, serta konsultasi dan bantuan hukum. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan

7 Taufik H. Simatupang, *Kajian Tentang: Peran Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM RI Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah*, 2016.

8 *Ibid.*

Menteri dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam Pasal 3 poin (c) disebutkan pula bahwa Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi "Pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum dan penyuluhan hukum, serta konsultasi dan bantuan hukum".

Sudah seharusnya peranan Kanwil Kemenkumham lebih dari sekedar peran yang terbatas dan pasif menunggu diikutsertakan, akan tetapi merupakan salah satu unsur dari proses penyusunan peraturan daerah, hal ini penting mengingat Kanwil bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Ranperda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir.

Pada hakekatnya peran Kantor Wilayah adalah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Berdasarkan hal tersebut, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM pada tahun 2021 perlu melakukan penelitian mengenai Implementasi Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kemenkumham Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah.

B. Landasan Teoritik

1. Teori Negara hukum

Istilah *rechtsstaat* (Negara hukum) adalah suatu istilah yang baru muncul pada abad ke-19 jika dibandingkan dengan istilah-

istilah lainnya seperti dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Istilah Negara hukum dapat dikategorikan masih baru. Istilah *rechtsstaat* pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar Berlin, Jerman, dimana dalam bukunya "*das Englische Verweltungerechte*" (1857), ia menggunakan istilah "*rechtsstaat*" untuk pemerintahan Negara Inggris.⁹ Namun konsepsi negara hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara eropa barat, bersama-sama dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu, pada mulanya sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari Renaissance serta reformasi.¹⁰

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*".¹¹ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*."¹² Djokosoetono mengatakan bahwa "negara hukum yang demokratis sesungguhnya

9 A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum, Malang, Jawa Timur, Bayumedia Publishing, 2004. Hlm. 10.*

10 *Ibid.*

11 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, Hlm.30.*

12 O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, Hlm.27.*

istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”¹³

Muhammad Yamin juga menggunakan kata ”negara hukum” sama dengan ”*rechtsstaat*” atau *government of law*, sebagaimana dikutip sebagai berikut:¹⁴

”polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”

Menurut pendapat Hadjon, kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut dilatarbelakangi sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun

13 Padmo Wahyono, Guru Pinandita, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, Hlm. 67.

14 Muhammad Yamin, Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonseia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, Hlm. 72.

tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah "negara hukum" atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan "negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)", tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi.¹⁵

Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.¹⁶

Pada zaman modern, konsep Negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Julius Stahl, konsep Negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.

15 Dikutip dari website: https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrPh9dDp9Vg4R4AZUHLQwx.;_ylu=Y29sbwNzZzMEcG9zAziEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1624643524/RO=10/RU=https%3a%2f%2fdspace.uui.ac.id%2fbitstream%2fhandle%2f123456789%2f1751%2f05.2%2520bab%25202.pdf%3fsequence%3d9%26isAllowed%3dy/RK=2/RS=UCyueCWSkR6bzYVOp3IyauN2rW0-, pada tanggal 25 Juni 2021.

16 *Ibid.*

2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu:

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality before the law*.
3. *Due Process of Law*.

Keempat prinsip "*rechtsstaat*" yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip "*Rule of Law*" yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "*The International Commission of Jurist*", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut "*The International Commission of Jurists*" itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut

pengertian hukum formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis yang terpenting dan terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materiil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).

Terdapat dua belas prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang merupakan pilar utama menyangga berdiri tegaknya satu negara sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law* ataupun *rechtsstaat*). Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:¹⁷

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan

17 "Prinsip Pokok Negara Hukum, Dikutip Dari Website: https://www.academia.edu/8995108/PRINSIP_POKOK_NEGARA_HUKUM, Pada Tanggal 25 Juni 2021."

pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

4. Pembatasan Kekuasaan; adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat "independent", seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).

7. Peradilan Tata Usaha Negara; meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan Hakim Tata Usaha Negara (*Administrative Court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); disamping adanya Pengadilan Tata Usaha Negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial; adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

2. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan daerah tidak boleh bertentang dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya" atau dalam hal UUD ada ungkapan "*the supreme law of the land*".¹⁸

Hans Kelsen dalam buku "*General Theori of Law and State*", Jimly Assihididie menguraikan analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang

18 *Ni'matul Huda, Negara Hukum Demokrasi Dan Judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), Hlm.48.*

lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.¹⁹

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya

19 "Dikutip Dari Website: <https://Dspace.Uii.Ac.Id/Bitstream/Handle/123456789/1149/05.3%20bab%203.Pdf?Sequence=9&isAllowed=y>, Pada Tanggal 25 Juni 2021."pada tanggal 25 Juni 2021,"type":"webpage"},"uris":["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=2cd3fa2b-09fa-4380-9925-4d0d135e34b9"]},"mendeley":{"formattedCitation":"Dikutip Dari Website: <https://Dspace.Uii.Ac.Id/Bitstream/Handle/123456789/1149/05.3%20bab%203.Pdf?Sequence=9&isAllowed=y>, Pada Tanggal 25 Juni 2021."";plainTextFormattedCitation":"Dikutip Dari Website: <https://Dspace.Uii.Ac.Id/Bitstream/Handle/123456789/1149/05.3%20bab%203.Pdf?Sequence=9&isAllowed=y>, Pada Tanggal 25 Juni 2021."";previouslyFormattedCitation":"Dikutip Dari Website: <https://Dspace.Uii.Ac.Id/Bitstream/Handle/123456789/1149/05.3%20bab%203.Pdf?Sequence=9&isAllowed=y>, Pada Tanggal 25 Juni 2021."";properties":{"noteIndex":19},"schema":"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"}"

hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.²⁰

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mulamula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.²¹ Uraian tersebut menunjukkan bahwa:

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari:
 - a. Konstitusi.
 - b. Norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi.
 - c. Hukum yang substantif atau materil dan seterusnya.

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentang dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata

20 Aziz Syamsuddi, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hlm 14-15.*

21 Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Disarikan Dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) Hlm 6.*

lain bahwa ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Dari penjelasan Hans Kelsen tersebut dijelaskan bahwa puncak piramid adalah kaidah dasar atau *grundnorm* dan dibawahnya terdapat kaidah UUD 1945, yang dibentuk oleh suatu badan yang berwenang, di Indonesia badan itu adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), di bawahnya lagi adalah undang-undang yang dibentuk bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan presiden, dan kemudian di bawahnya lagi terdapat peraturan pemerintah yang dibentuk oleh presiden, dan di tangga yang paling bawah terdapat ketetapan-ketetapan.

Ketetapan mempunyai fungsi untuk melakukan suatu peraturan ke dalam suatu hal yang nyata (konkret) tertentu karena demikian Hans Kelsen menyebutnya ketetapan itu individual norm, norma yang berlaku terhadap subjek hukum tertentu atau dengan perkataan lain suatu norma yang mengikat subjek hukum tertentu. Sedangkan peraturan, undang-undang, UUD 1945, dan kaidah dasar disebut sebagai general norm, yaitu norma yang berlaku/mengikat umum.

Stufen Theory Hans Kelsen kemudian disempurnakan oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky, dengan teorinya "die stufenordnung der rechtsnormen," yang menyatakan bahwa

norma hukum dalam suatu negara juga berjenjang dan bertingkat membentuk suatu tertib hukum. Norma yang di bawah berdasar, bersumber dan berlaku pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berdasar, bersumber dan berlaku pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai pada norma tertinggi dalam negara yang disebut sebagai Norma Fundamental Negara (Staatsfundamentalnorm/Grundnormen).

Hans Nawiasky berpendapat kelompok norma hukum negara terdiri atas 4 (empat) kelompok besar, yaitu:

1. Norma Dasar (Grundnormen);
Grundnormen merupakan norma dasar yang menjadi payung bagi seluruh peraturan di bawahnya. Norma ini misalnya di Indonesia adalah Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa yang perumusannya terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak dapat digolongkan ke dalam jenis peraturan.
2. Hukum Dasar (Grundgesetzes);
Grundgesetzes merupakan hukum/peraturan dasar yang menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan. Aturan ini masih bersifat mendasar, akan tetapi belum bisa langsung dioperasionalkan. Tingkatan aturan ini pada kebanyakan negara terletak pada tingkatan konstitusional. Misalnya di Indonesia adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang (Formelle Gesetzes);
Formelle Gesetzes adalah undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang merupakan aturan formal dalam negara sebagai penjabaran lebih lanjut dari aturan tingkat atasnya. Aturan ini menunjuk pada kewenangan

pembuatan undang-undang yang ada pada negara tersebut. misalnya di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

4. Peraturan Pelaksanaan (Verordnungen/Autonome Satzungen); Verordnungen/Autonome Satzungen merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan-peraturan tingkat atasnya. Peraturan ini seperti Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), Keputusan Menteri (Kepmen), Dirjen, Direktur, Peraturan Daerah yang semuanya itu merupakan sumber hukum dalam arti formal yang kedudukannya lebih rendah.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Jenis dan hierarki itu meliputi:

1. UUD 1945
UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa. Suatu undang-undang akan berlaku didasarkan pada adanya asas-asas tertentu, sebagai berikut:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut, undang-undang hanya berlaku terhadap peristiwa yang disebutkan di dalam undang-undang dan terjadinya setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku;
- b. Undang-undang yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;
- c. Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang terdahulu sejauh undang-undang itu mengatur obyek yang sama (*lex posterior derogat legi priori*);
- d. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai derajat yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*);
- e. Undang-undang yang khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat legi generali*);
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

4. Peraturan Pemerintah
Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
5. Peraturan Presiden
Peraturan presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
6. Peraturan Daerah Provinsi
Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama gubernur.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

3. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Istilah "peraturan perundang-undangan" digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah 'perundang-undangan' saja yang digunakan. Penggunaan istilah 'peraturan perundang-undangan' lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain

lebih tepat digunakan istilah perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan, dan sebagainya.

Sehubungan dengan definisi perundang-undangan, Bagir Manan memberikan gambaran umum tentang pengertian perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Sehubungan dengan definisi tersebut, Bagir Manan juga menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki peranan yang makin besar dari hari ke hari, khususnya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut:

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.

3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materinya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.²²

A. Hamid S. Attamimi juga memberikan batasan terhadap pengertian peraturan perundang-undangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat. T.J. Buys memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (*algemeen bindende voorschriften*). Kemudian, J.H.A. Logemann menambahkan definisi tersebut dengan istilah *naar buiten werkende voorschriften*, sehingga definisinya menjadi peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar.²³ Berdaya laku keluar memiliki makna bahwa peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditujukan kepada pembentuknya (ke dalam).

Dari beberapa definisi di atas, dapat diidentifikasi ciri dan batasan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

22 "Sony Maulana Sikumbang, Dkk, Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, Hal 6, Dikutip Dari Website: [Http://Repository.Ut.Ac.Id/4111/1/HKUM4403-M1.Pdf](http://Repository.Ut.Ac.Id/4111/1/HKUM4403-M1.Pdf)."

23 "Sony Maulana Sikumbang, Dkk, *Ibid*, Hlm 8."

1. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi ataupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.
3. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
4. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).

Di dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa:²⁴

"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan"

"Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan"

24 Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB II

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PENGHARMONISASIAN PERATURAN DAERAH

A. Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintahan atau *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.²⁵ Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal

25 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta 2010, Hlm. 27.

itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara

Menurut Natabaya, bahwa "Penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara." Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Menurut Montesquieu: "Di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil".²⁶

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan

26 *Ibid* Hlm 30.

ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Jimly juga mengatakan bahwa:

"Lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki constitutional importance yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki constitutional importance dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah UUD 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara

eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.²⁷

B. Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²⁸

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki

27 "Dikutip Dari Website: [Http://Repository.Unpas.Ac.Id/40176/3/BAB%20II.Pdf](http://Repository.Unpas.Ac.Id/40176/3/BAB%20II.Pdf), Pada Tanggal 26 Juni 2021."

28 *SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 154.*

legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.²⁹

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang "pemberian wewenang (*delegation of authority*)". *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.³⁰

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut: "Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan

29 Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, Hlm. 170.

30 *Ibid*, Hlm.172.

wewenang konstitusional secara eksplisit”.³¹ Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada di tangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran *doctrinal*).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.³² Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: ”Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang.

31 Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni Dan Konsekwen, Pidato Pengenalan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, Hlm.2.*

32 *Ibid.*

Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.³³

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.³⁴

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan

33 *Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm. 29.*

34 *Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, Hlm. 90.*

oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.³⁵

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai berikut: ³⁶

1. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan;*
2. *Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;*
3. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut: "Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal".³⁷

35 "Ibid, Hlm. 38."

36 H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, Hlm. 56.*

37 Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara, UII Pres, Yogyakarta, 2003, Hlm. 74-75.*

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa: "Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".³⁸

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang yaitu standar hukum (semua jenis wewenang) serta standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).³⁹

Kewenangan dengan Atribusi

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut

38 Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, Hlm. 7.*

39 Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. Hlm.2.*

wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum). Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

Kewenangan dengan Delegatie

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat

dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemanku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.⁴⁰

Kewenangan dengan Mandat

Kata mandat (*mandaat*) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

40 "Heinrich Triepel, Dalam Sodjuangon Situmorang, Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, Dan Kabupaten/ Kota. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. Hlm. 104."

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandatoris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

C. Kementerian Hukum dan HAM cq. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM

Kemenkumham merupakan salah satu lembaga negara yang membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dibidang urusan hukum dan hak asasi manusia. Kemenkumham dipimpin oleh seorang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham). Nomenklatur kementerian ini telah mengalami beberapa kali perubahan. Mulai dari Departemen Kehakiman (1945-1999), Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1999-2001), Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (2001-2004), dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (2004-2009). Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, nomenklatur Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia berubah lagi menjadi Kemenkumham hingga sekarang.

Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi

Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Kemenkumham Republik Indonesia adalah unsur pelaksana pemerintah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Kemenkumham mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang hukum dan hak asasi manusia dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Kemenkumham menyelenggarakan fungsi:

- a) perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia;
- b) koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemenkumham;
- c) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kemenkumham;
- d) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kemenkumham;
- e) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kemenkumham di daerah;
- f) pelaksanaan pembinaan hukum nasional;
- g) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- h) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- i) pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional;
- j) pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah; dan

- k) pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemenkumham.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi-fungsinya tersebut, dalam rangka asas dekonsentrasi, Kementerian Hukum dan HAM membagi dan atau melimpahkan kewenangannya kepada suatu instansi vertikal. Instansi vertikal di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM adalah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia. Nomenklatur Kantor Wilayah Kemenkumham ini juga mengalami beberapa kali perubahan mengikuti pusatnya, Kemenkumham Republik Indonesia.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04-PR.07.10 Tahun 1982 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Kehakiman, maka dibentuklah Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Jawa Tengah. Kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.03-PR.07.10 Tahun 1992 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Kehakiman. Pada tahun 2005 dikeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, dan sekarang ini Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia menggunakan nomenklatur Kantor Wilayah Kemenkumham.

Kantor Wilayah Kemenkumham merupakan instansi vertikal Kemenkumham Republik Indonesia yang berkedudukan di setiap provinsi, yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Di dalam Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM terdapat 33 Kantor Wilayah Kemenkumham yang dikepalai oleh seorang Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham.

Di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kemenkumham dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam Pasal 3 disebutkan pula bahwa Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi:

- a) Pengorganisasian perencanaan, pengendalian program dan pelaporan;
- b) Pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, hak kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum;
- c) Pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum dan penyuluhan hukum, serta konsultasi dan bantuan hukum;
- d) Pengoordinasian pelaksanaan operasional unit pelaksana teknis di lingkungan Kemenkumham di bidang keimigrasian dan bidang pemasyarakatan;
- e) Penguatan dan pelayanan hak asasi manusia dalam rangka mewujudkan penghormatan, pemenuhan, pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia; dan;

- f) Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah.

D. Pemerintah Daerah

Indonesia merupakan negara yang terdiri dari beberapa pulau besar dan kecil. Pulau Besar terdiri atas 5 pulau yaitu Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Sementara pulau kecil jumlahnya ribuan. Menurut data Kementerian Kelautan dan Perikanan, Indonesia memiliki 17.504 pulau. Tiap wilayah di Indonesia dibagi dalam wilayah daratan dan perairan untuk dikelola oleh pemerintah daerah di dalam batas-batas wilayahnya masing-masing. Menurut UUD 1945 pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18, Ayat 1, dinyatakan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Jelaslah bahwa provinsi adalah tingkat pertama pembagian wilayah di Indonesia, kemudian kabupaten atau kota. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pengaturan pengelolaan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah⁴¹. Undang-undang tersebut melahirkan berbagai peraturan perundangan-undangan yang mengatur berbagai sendi-sendi pelaksanaan pemerintahan daerah.⁴²

Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan hubungan kekuasaan sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Pada dasarnya, guna mencapai tujuan negara yaitu kemakmuran rakyat, perlu adanya hubungan harmonis dari berbagai pihak. Termasuk pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya hubungan yang harmonis, diharapkan terjalin kinerja yang sinergis sehingga pelayanan negara terhadap rakyat dapat diwujudkan. Ditinjau dari sudut hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat pada hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam bidang kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat karena externalities (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut menjadi tanggung jawab negara. Peran pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah banyak bersifat menentukan kebijakan

41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

42 *Irfan Setiawan, Handbook Pemerintahan Daerah, Wahana Resolusi, Juni 2018, Hlm 1.1*

makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (*capacity building*) agar daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya daerah berwenang membuat kebijakan daerah. Kebijakan yang diambil daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standar dan prosedur yang ditentukan pusat.⁴³

Pemerintah daerah memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai penyelenggara pemerintahan dan sekaligus sebagai penyelenggara utama dalam pembangunan di daerah. Sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, pemerintah daerah berperan utama mengatur tatanan kehidupan bermasyarakat di daerah dalam kerangka regulasi. Sedangkan sebagai penyelenggara utama dalam pembangunan daerah, pemerintah daerah berperan sebagai pelaksana dan penanggung jawab utama dalam keseluruhan proses pembangunan yang dilaksanakan di daerah, yaitu dalam kerangka investasi dan penyediaan barang dan pelayanan publik. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah tetap berprinsip pada asas umum dalam penyelenggaraan negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas.⁴⁴

43 *Ibid*, Hlm 2.

44 "Bappenas, Buku Pegangan 2007 Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah, Dikutip Dari Website: <https://www.bappenas.go.id/>

Secara garis besar proses pembentukan peraturan daerah terbagi menjadi 5 (lima) tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

a. Perencanaan

Dalam perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Program legislasi daerah (Prolegda) Provinsi. Prolegda sebagaimana dimaksud di atas memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur sebagaimana dimaksud yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik sebagai salah satu persyaratan pembuatan suatu peraturan daerah. Adapun penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Program legislasi daerah (Prolegda) Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Adapun penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan

Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Dalam penyusunan Program legislasi daerah (Prolegda) Provinsi, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- i. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- ii. rencana pembangunan daerah;
- iii. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- iv. aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Program legislasi daerah (Prolegda) Provinsi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program legislasi daerah (Prolegda) Provinsi di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program legislasi daerah Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi. Adapun Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan Gubernur. Adapun Prolegda Provinsi ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi. Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi, dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b) akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program legislasi daerah (Prolegda) Kabupaten/Kota. Adapun ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Prolegda Provinsi berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, artinya bahwa tata cara mengenai perencanaan penyusunan Peraturan daerah kabupaten/kota sama dengan tata cara perencanaan penyusunan Peraturan daerah Provinsi. Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

b. Penyusunan

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud harus atau wajib disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Pengecualian persyaratan Naskah Akademik, hanya dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- i. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- ii. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- iii. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik yang dapat dilihat pada Bab selanjutnya mengenai Naskah Akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud, tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. 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 yakni Kemenkumham.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi. Apabila dalam satu masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.⁴⁵

Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud di atas berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan kata

45 Roy Marthen Moonti, Ilmu Perundang-Undangan, Keretakupa, Makassar, 2017, Hal 54 Dikutip Dari Website: <https://osf.io/5r6fp/Download/?Format=pdf>."

lain bahwa Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana sama terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

c. Pembahasan

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi bersama Gubernur. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud, dilakukan melalui berbagai tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan yang mengatur mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur. Adapun ketentuan yang mengatur mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi.

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, ketentuan mengenai tatacara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan kata lain bahwa tata cara pembahasan mengenai Rancangan

Peraturan Daerah Provinsi, sama halnya dengan terhadap tatacara pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴⁶

d. Penetapan

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

Apabila Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud, tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, maka kalimat pengesahannya berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah". Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud, harus

46 Ibid, Hal 62."

dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

Dalam penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud di atas, berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan kata lain bahwa tatacara penetapan mengenai Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, sama halnya dengan terhadap tata cara penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴⁷

e. Pengundangan

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disahkan akan diundangkan dalam Lembaran Daerah. Mengenai Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Mengenai Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Adapun Peraturan Perundang-undangan, mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Tujuan dari pengundangan ini adalah untuk memastikan setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan yang akan mengikat mereka.

47 *Ibid*, Hal 63-64.”

BAB III

KERANGKA HUKUM PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

A. Urgensi Harmonisasi Perda

Pencabutan kewenangan pembatalan Perda membuat pemerintah harus melakukan desain ulang pengawasan Perda. Sebelumnya, pengawasan preventif terhadap rancangan Perda dan pengawasan represif terhadap Perda dapat dilakukan secara simultan. Namun pasca putusan MK, pemerintah harus mengoptimalkan model pengawasan preventif terhadap Ranperda. Mengingat pengawasan preventif dapat dipandang sebagai satu-satunya prosedur yang efektif dilakukan saat ini dibandingkan dengan pengawasan melalui hak uji materiil.

Salah satu materi pokok perubahan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah terkait dengan pengharmonisasian,

pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 58 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019). Meskipun di dalam UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU 15 Tahun 2019 baik di dalam batang tubuh dan penjelasan tidak dijelaskan secara eksplisit terkait dengan "proses pengharmonisasian".

Dalam proses pembentukan peraturan daerah (pembentukan rancangan peraturan daerah/Ranperda sampai menjadi Perda) perbedaan yang mendasar adalah pada penafsiran Pasal 58 ayat (2) dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah '*dapat mengikutsertakan*' dengan '*dilaksanakan*' oleh instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun selengkapnya bunyi Pasal 58 ayat (2) dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

Pasal 58 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 dinyatakan 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”.

Sedangkan, Pasal 58 ayat (2) UU 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa:

”Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

Kedua frase yaitu ‘*dapat mengikutsertakan*’ dan frase ‘*dilaksanakan*’ tidak ada di dalam penjelasan kedua undang-undang tersebut, baik UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun UU 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Frase ‘*dapat mengikutsertakan*’ di dalam UU 12 Tahun 2011 dapat ditafsirkan bahwa pihak pengusung dalam hal ini Ranperda yang berasal dari pemerintah provinsi tidak ada kewajiban untuk mengikutsertakan pihak instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk secara bersama-sama melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Ranperda Provinsi, karena ada kata/frase ‘*dapat*’ mengikutsertakan, sehingga diserahkan kepada pihak

pemerintah provinsi mengikutsertakan atau tidak pihak instansi vertikal untuk melakukan harmonisasi Ranperda tersebut.

Penafsiran pada frase 'dilaksanakan' dalam UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu adanya kewajiban pengajuan Ranperda oleh pemerintah provinsi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Ranperda oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengenai instansi atau pihak yang melakukan hamonisasi Ranperda, pada UU No.12 Tahun 2011 dan UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu pada frasa dalam kalimat "instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum" dan frasa dalam kalimat "kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; kedua frasa tersebut ditafsirkan, bahwa pihak kompeten yang melakukan harmonisasi adalah Kemenkumham yang secara struktur organisasi kelembagaan mempunyai kantor wilayah pada semua provinsi di Indonesia, sehingga Kanwil Kemenkumham ini sebagai instansi vertikal sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Perda termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU 12 Tahun 2011.

Pengaturan ini merupakan langkah awal perbaikan, dimana sebelumnya pengharmonisasian masih dilakukan oleh biro hukum pemerintah daerah provinsi dan bagian hukum baik di kabupaten/

kota, pengaturan saat ini pengharmonisasian dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga di luar pemerintah daerah. Dengan demikian proses pengharmonisasian sebelumnya hanya untuk undang-undang, peraturan pemerintah sampai dengan peraturan presiden, maka dengan aturan baru ini pengharmonisasian dilakukan sampai dengan peraturan daerah. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh kementerian di bidang hukum tentu sebagai langkah yang tepat agar setiap peraturan daerah yang dihasilkan dapat dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Selain itu juga, pengaturan tersebut merupakan langkah preventif pemerintah pusat sebagai pembina hukum di daerah, sehingga program pemerintah pusat dapat terwujud dan terlaksana dengan baik, karena penyusunan peraturannya berkesinambungan dari pusat sampai ke daerah. Sebagaimana pemberitaan yang marak bahwa banyak peraturan daerah yang bermasalah, menghambat dan sebagainya. Dengan demikian ketentuan ini juga diharapkan bisa menjawab permasalahan yang selama ini terdapat ribuan peraturan daerah yang bermasalah, sehingga terciptanya peraturan yang baik dari hulu sampai dengan hilir yang tentunya dengan berjalannya waktu akan menimbulkan ancaman pada kepastian hukum juga akan mengurangi waktu dan tenaga untuk memahami aturan yang berlaku.

Urgensi harmonisasi peraturan perundang-undangan dipandang sebagai proses yang harus dilakukan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Sudut pandang secara normatif, teoritis atau akademis, maupun praktis menekankan perlunya proses atau tahapan ini dilakukan. Dalam proses pembentukan

peraturan perundang-undangan harmonisasi merupakan proses dengan karakter teknokratis. Proses yang harus berjalan obyektif dan independen oleh pihak yang mempunyai kompetensi di dalam perancangan peraturan perundang-undangan.

B. Penataan Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah

Bila dilihat dari sejarah, pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan telah mengalami berbagai perubahan sebelum menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimulai dari Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR No.III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan terakhir UU No.12 tahun 2011, serta ditambah lagi dengan berbagai peraturan pelaksanaannya. Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah ditanda tangani Presiden pada tanggal 2 Oktober 2019 dan telah diundangkan tanggal 4 Oktober 2019, bertujuan untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, sehingga dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.

Titik tolak yang mengatur mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, berawal dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No 137/PUU-XIII/2015 yang membatalkan kewenangan pemerintah untuk membatalkan peraturan daerah, telah mengubah pola pengawasan terhadap salah satu bentuk produk hukum daerah tersebut. Sebelum dibatalkan, UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pengawasan disertai kewenangan pembatalan kepada Menteri Dalam Negeri terhadap Perda provinsi, sedangkan gubernur berwenang mengawasi dan membatalkan Perda kabupaten/kota. Putusan MK membuat pembatalan Perda hanya dapat dilakukan melalui prosedur hak uji materiil oleh Mahkamah Agung.

Selain mempunyai kekuatan normatif dari sisi perundang-undangan, putusan MK ini juga mengakhiri perdebatan panjang dalam menentukan lembaga mana yang paling berhak membatalkan Perda. Selama ini, pembatalan Perda selalu dibawa ke dalam perdebatan antara masuk ke rezim hukum/perundang-undangan atau pemerintahan daerah. Rezim perundang-undangan lebih melihat Perda sebagai produk legislatif sehingga pengujiannya harus ditempuh melalui *judicial review*. Sedangkan rezim pemerintahan daerah melihat Perda sebagai produk hukum yang dibentuk oleh pemerintahan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.⁴⁸

Putusan MK tersebut juga memberikan konsekuensi yang besar bagi perbaikan tata kelola Perda melalui penataan regulasi, mekanisme pengawasan Perda oleh pemerintah dan perbaikan prosedur *judicial review* di MA. Perbaikan tata kelola tersebut diperlukan mengingat potensi Perda bermasalah. Bahkan Presiden Joko Widodo berulang kali mengeluhkan masih banyaknya Perda yang bermasalah. Pada 13 November 2019, dalam acara Rakornas Indonesia Maju Pemerintah Pusat dan Fokompimda Presiden Joko

48 "M Nur Sholikin, Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA, Jurnal Rechtvinding, 12 Mei 2017."

Widodo meminta pemerintahan daerah tidak membuat banyak peraturan daerah.⁴⁹ Hal ini didasarkan pada munculnya kendala dalam pembangunan akibat regulasi di daerah.

Pengaturan harmonisasi dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejalan dengan kebutuhan penguatan peran pengawasan yang bersifat preventif terhadap Perda. Pelaksanaan harmonisasi perlu dilakukan dengan mengoptimalkan peran Kanwil Kemenkumham dalam proses perancangan Perda. Sebagai kementerian yang mempunyai tugas di bidang perundang-undangan akan memudahkan mengintegrasikan substansi setiap peraturan perundang-undangan. Hal ini juga sejalan dengan kewenangan melakukan harmonisasi terhadap jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang dilakukan oleh Kemenkumham.

Dalam Pasal 3 Permenkumham Nomor 22 tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang dan ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.PP.01.03-472 Tahun 2018, kegiatan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah provinsi, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, rancangan peraturan gubernur, rancangan peraturan bupati/walikota, rancangan peraturan desa atau yang setingkat yang

49 "Hendra Kusuma, Jokowi Ke Pemda Stop Bikin Perda Ruwet, Detik.Com, 13 November 2019, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4782726/jokowi-ke-pemda-stop-bikin-perda-ruwet>, Diakses 20 Juni 2021."

dahulunya dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah kini harus diharmonisasikan melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham. Dari hal tersebut, maka konsekuensi terhadap pemerintah daerah yang peraturan perundang-undangannya telah ditetapkan oleh pimpinan lembaga tetapi tidak melalui proses harmonisasi di Kemenkumham maka tidak dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah atau Berita Daerah Republik Indonesia.

Dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah bukanlah tahapan sederhana, ada berbagai tahapan yang harus dilalui dan melibatkan para pihak. Keefektifan penerapan suatu peraturan daerah di masyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, peran pengharmonisasian yang merupakan upaya preventif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa pengharmonisasian Ranperda Provinsi dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Pasal 63 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota". Dan ditegaskan kembali dalam Pasal 99A bahwa "Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi

pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yakni Kemenkumham. Ketentuan tersebut menjadi dasar bagi Kanwil Kemenkumham di daerah melaksanakan pengharmonisasian Ranperda yang berasal dari pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota.

Kanwil Kemenkumham menjadi salah satu instansi vertikal tingkat kementerian yang keberadaannya telah diatur dalam Pasal 9 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang menyatakan, "kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah." Isi pasal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Kanwil Kemenkumham memiliki posisi yang strategis dalam menyelesaikan berbagai permasalahan di daerah terkait dengan sistem hukum nasional, diantaranya pengharmonisasian Ranperda. Hal ini merujuk pada salah satu fungsi Kanwil sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 yaitu pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum dan penyuluhan hukum, serta konsultasi dan bantuan hukum.

Kemenkumham melalui Kanwil Kemenkumham di daerah diberikan kewenangan atributif oleh pembentuk undang-undang untuk mengharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal Ranperda tersebut. Koordinasi yang dilaksanakan dengan baik akan dapat meningkatkan efisiensi dalam pencapaian sasaran yang ditetapkan. Koordinasi pengharmonisasian Ranperda yang berasal dari eksekutif oleh Kemenkumham dimaksudkan untuk menghasilkan rancangan yang aspiratif, responsif dan selaras

dengan falsafah negara, tujuan nasional, UUD NRI 1945, undang-undang lain dan politik hukum yang terkait dengan bidang yang diatur dalam rancangan peraturan daerah yang bersangkutan.

Dalam melakukan kegiatan pengharmonisasian, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengeluarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.1863.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Pembagian Kelompok Kerja Dalam Proses Pengharmonisasian, Pembedaan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yang mengamanatkan untuk Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM wajib melakukan pembagian kelompok kerja berdasarkan:

- a. Kelompok kerja I Bidang Pendidikan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, Tenaga Kerja, Pangan, Lingkungan Hidup, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Perhubungan, Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah, Kepemudaan dan Olahraga, Persandian, Perpustakaan, Kelautan dan Perikanan, Pertanian, Energi dan Sumber Daya Mineral dan Perindustrian; dan
- b. Kelompok Kerja II Bidang Kesehatan, Perumahan Rakyat, dan Kawasan pemukiman, Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pertanahan, Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Komunikasi dan Informatika, Penanaman Modal, Statistik, Kebudayaan, Kearsipan, Pariwisata, Kehutanan, Perdagangan, dan Transmigrasi.
- c. Susunan kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembedaan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan

Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM terdiri atas:

- i) Pembina/pengawas kelompok kerja I dan Kelompok kerja II adalah Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM;
 - ii) Ketua kelompok kerja I dan Kelompok Kerja II adalah Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM Kanwil Hukum dan HAM;
 - iii) Anggota kelompok kerja I adalah Kepala Bidang Hukum dan perancang peraturan perundang-undangan;
 - iv) kelompok kerja II adalah Kepala Sub Bidang Fasilitasi Produk Hukum Daerah dan perancang peraturan perundang-undangan.
- d. Berdasarkan usulan Kepala Kanwil Kemenkumham, selanjutnya Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan menetapkan keputusan mengenai pembagian kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di Kanwil Kemenkumham;
 - e. Pembagian keanggotaan Perancang Peraturan Perundang-undangan pada kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di Kanwil Kemenkumham terdiri atas Perancang Perundang-undangan dengan jenjang jabatan yang berbeda;
 - f. Dalam melakukan proses Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di Kanwil Kemenkumham, kelompok kerja sebagaimana dimaksud pada huruf b, mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-

undangan yang bertanggungjawab pada wilayah kerja atau zonasinya;

- g. Kepala Kanwil Kemenkumham wajib menyampaikan laporan kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengenai kegiatan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di Kanwil Kemenkumham setiap 1 (satu) tahun sekali.

Selain itu, pada tanggal 14 November 2019, Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yang mana menyatakan bahwa:

- a. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah hasil rapat Panitia Antar Perangkat Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota Panitia Antar Perangkat Daerah.
- b. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf a dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM;
- c. Pengharmonisasian konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:
 - 1) Permohonan pengharmonisasian, diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan, berupa:
 - a) Naskah Akademik;
 - b) Keputusan mengenai pembentukan Panitia Antar Perangkat Daerah;

- c) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antar Perangkat Daerah; dan
 - d) Izin pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak masuk dalam daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- 2) Pemeriksaan administratif, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap oleh Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kanwil Kemenkumham;
 - 3) Analisis konsepsi, dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kemenkumham untuk melihat kejelasan konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah;
 - 4) Rapat Pengharmonisasian, dilakukan dalam rangka memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dengan melibatkan wakil dari:
 - a) perangkat daerah yang mengajukan permohonan pengharmonisasian;
 - b) perangkat daerah terkait;
 - c) instansi vertikal lain terkait; dan
 - d) peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi.
 - 5) Paraf persetujuan; Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham menyampaikan Naskah Rancangan Peraturan Daerah yang telah diharmonisasikan kepada kepala daerah provinsi, kabupaten/kota yang telah mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar Naskah Rancangan Peraturan Daerah dari wakil peserta rapat Pengharmonisasian, Pembulatan,

- dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh Kanwil Kemenkumham; dan
- 6) Surat selesai harmonisasi dari Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan atau Kepala Kanwil Kemenkumham yang menyatakan sudah tidak ada masalah substansi, sudah sinkron dengan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta dapat ditindaklanjuti ke tahapan selanjutnya, surat selesai harmonisasi tersebut disampaikan kepada Menteri Hukum dan HAM dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai tembusan (laporan).

BAB IV

PERKEMBANGAN HARMONISASI PERATURAN DAERAH

A. Problematika Pengharmonisasian Peraturan Daerah

Pengaturan tentang kewenangan kelembagaan yang masih menimbulkan kendala dalam praktik pengawasan terhadap Perda. Kendala tersebut disebabkan adanya dua kementerian yang memiliki peran terkait dengan proses pembentukan Perda. Kemenkumham mempunyai peran di dalam pelaksanaan harmonisasi melalui fungsi fasilitasi perancangan Perda, sementara Kemendagri mempunyai peran dalam rangka pembinaan pemerintahan daerah. Hal ini menyulitkan bagi pemerintah daerah dalam melakukan koordinasi pembentukan Perda hingga menimbulkan inefisiensi.

Meskipun undang-undang telah memerintahkan secara tegas (*vide* Pasal 58 ayat (2) UU No.15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), akan tetapi dalam prakteknya banyak pemerintah daerah yang melewati tahap pengharmonisasian ini dengan alasan keterbatasan anggaran

dan pengharmonisasian menjadi tidak efektif karena dilakukan sebelum tahapan pembahasan bersama tingkat pertama dengan DPRD. Fakta lapangan menunjukkan bahwa upaya keterlibatan perancang Kanwil Kemenkumham hanya untuk "*menggugurkan kewajiban*" saja. Dalam hal ini pengetahuan perancang terhadap rancangan Perda dimanfaatkan sebagai narasumber atau sebagai tenaga pengkoreksi rancangan yang sudah disusun. Sedangkan upaya pengharmonisasian yang terkadang belum melalui Kanwil Kemenkumham.

Hasil pengharmonisasian Ranperda cenderung diubah, baik dari aspek materi muatan maupun aspek teknis penyusunannya pada saat dibahas bersama. Adapun alasannya yang lain yakni pengharmonisasian justru dapat dilaksanakan sekaligus pada tahap fasilitasi Ranperda oleh Pemerintah Daerah (Provinsi) atau Kemendagri setelah tahap pembahasan Ranperda (tingkat I) berdasarkan Pasal 87 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah (Permendagri 80/2015) dan Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 120/2018).

Menurut Permendagri No.120 Tahun 2018, fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis suatu produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan, produk hukum daerah tersebut meliputi Perda, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dan Peraturan DPRD. Terhadap produk hukum kabupaten/kota wajib difasilitasi oleh Pemda Provinsi melalui Biro Hukum Provinsi dan untuk produk hukum Provinsi difasilitasi oleh Kemendagri melalui

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Ditjen Otda). Istilah fasilitasi dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 dan Permendagri No. 120 Tahun 2018 pada prinsipnya tidak dikenal dalam UU No. 12 Tahun 2011 tetapi mengacu pada ketentuan yang diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 mengenai pembinaan secara umum terhadap kebijakan daerah yakni pengharmonisasian produk hukum daerah.

Namun demikian, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di bawah naungan Kantor Wilayah menemukan kendala normatif Ketika Permendagri 80/2015, yang merupakan turunan dari Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur hal yang berada dalam rezim berbeda. Pasal 30 Ayat (2) Permendagri 80/2015 mengatur bahwa: "dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum." Adapun ketentuan ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap penyusunan Perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/ kota. Frasa krusial dalam Permendagri ini ialah kata 'dapat' yang mengisyaratkan bahwa keikutsertaan Kantor Wilayah merupakan hal yang fakultatif dilakukan. Sebagai konsekuensi, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di Kantor Wilayah menjadi fakultatif pula. Untuk itu, regulasi yang ada ini menempatkan dua institusi negara, yakni Kantor Wilayah dan Pemerintah Daerah, berada dalam relasi yang bersifat koordinatif-fasilitatif.

Selain itu Kemendagri sudah menerbitkan Surat Kemendagri No. 188/34/062/OTDA perihal Implementasi Sistem Fasilitasi Peraturan Daerah Berbasis Elektronik (e-Perda), sebagaimana

bunyi ketentuan dalam Angka 2 Huruf a, fasilitasi rancangan peraturan daerah dengan memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- 1) Surat permohonan fasilitasi yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah;
- 2) Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- 3) Hasil pencermatan yang ditandatangani oleh Kepala Biro Hukum dan Kepala Perangkat Daerah pemrakarsa untuk peraturan daerah inisiasi DPRD;
- 4) Hasil pembicaraan tingkat I; dan
- 5) Dokumen rancangan peraturan daerah.

Pihak Kemendagri sendiri sudah melakukan sosialisasi e-Perda kepada pemerintah provinsi untuk melakukan ‘pencermatan’ terhadap Ranperda, frasa ‘pencermatan’ dimaknai oleh narasumber sebagai pengganti frasa atau kata ‘harmonisasi’, sehingga walaupun penamaan frasanya adalah ‘pencermatan’ tetapi secara esensi melakukan fungsi harmonisasi. Menurut narasumber, pencantuman frasa ‘pencermatan’ ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang-tindih dengan harmonisasi yang menjadi kewenangan Kanwil Kemenkumham

Kondisi tersebut disebabkan berbagai faktor, diantaranya keberadaan Surat Edaran Dirjen Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap sebagian pemerintah daerah belum cukup kuat sebagai dasar untuk mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan pengharmonisasian Ranperda melalui Kanwil Kemenkumham. Alasan lain adalah terdapat kata ”pencermatan” dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188/1518/OTDA tanggal 9 Maret 2021 perihal Identifikasi Perda dan Perkada yang dimaknai sebagai pengharmonisasian.

Surat Edaran tersebut lahir dari peran pengawasan pembinaan Kemendagri sebagaimana diamanatkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Melalui SE ini, daerah diminta untuk mengidentifikasi, merevisi, menghapus, dan/atau merancang Perda dan Perkada yang memuat pokok-pokok pengaturan terkait tindak lanjut UU Cipta Kerja.

Kedua alasan tersebut yang mempengaruhi tugas dan fungsi Kanwil Kemenkumham dalam pengharmonisaian Ranperda, terutama dalam menjalankan amanat pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengingat masih terdapat benturan peraturan terkesan membingungkan pemerintah daerah dalam pelaksanaannya. Kondisi tersebut seharusnya tidak terjadi bila berbagai pihak dapat memahami bahwa peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan kekuatan mengikat dari peraturan lain yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal ini Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* menjadi asas hukum yang tepat untuk menjelaskan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum terhadap hierarki peraturan yang setingkat apabila terdapat perbedaan baik tujuan, maksud maupun maknanya. Hal ini berarti peraturan perundang-undangan yang seharusnya dilaksanakan oleh banyak pihak adalah Pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan memperhatikan kekhususan aturan tersebut dibandingkan undang-undang pemerintah daerah yang masih bersifat umum, sehingga kurang relevan bila pengharmonisasian Ranperda merujuk pada undang-undang pemerintah daerah. Kesamaan pemahaman mengenai kerangka hukum pengharmonisasian Ranperda oleh seluruh pihak

terkait akan mempermudah pelaksanaan tugas dan fungsi Kanwil Kemenkumham dalam melaksanakan pengharmonisasian, baik secara horizontal dan vertikal dalam proses pembentukan Perda.

Secara vertikal, peraturan yang lebih rendah harus selaras atau tidak bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Sebagai contoh, peraturan daerah kabupaten/kota harus diharmonisasikan dengan peraturan daerah provinsi, peraturan menteri, peraturan presiden, peraturan pemerintah, undang-undang sampai dengan UUD 1945. Selanjutnya secara horizontal, sebuah peraturan perundang-undangan juga harus diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang sama tingkatannya. Penyelarasan peraturan dalam satu tingkatan ini perlu memperhatikan pengaturan pada sektor yang sama maupun sektor yang berlainan atau lintas sektor. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih aturan yang dapat menimbulkan ketidakefektifan suatu peraturan atau bahkan menimbulkan persoalan baru.

Pelaksanaan harmonisasi secara vertikal dan horizontal ini membutuhkan dukungan ketersediaan data peraturan perundang-undangan yang lengkap dan informatif. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia saat ini telah ada sistem penyediaan informasi perundang-undangan baik yang dikelola oleh pemerintah melalui Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional, masing-masing institusi maupun pihak swasta.

B. Pelaksanaan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM

1. Persepsi Perancang Kantor Wilayah Kemenkumham Dalam Pengharmonisasian Ranperda Berdasarkan Pasal 58 Ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam konteks persepsi ini, digambarkan proses individu (perancang Kanwil Kemenkumham) dalam menginterpretasikan, mengorganisasikan dan memberi makna terhadap stimulus yang berasal dari lingkungan di mana individu itu berada yang merupakan hasil dari proses belajar dan pengalaman. Dari data yang diperoleh melalui pemberian kuesioner ke 33 Kantor Wilayah Kemenkumham diperoleh sebagai berikut:

Tabel 1 Jumlah Perancang, Jumlah Harmonisasi

NO	KANWIL	JUMLAH PERANCANG	JUMLAH HARMONISASI	Jumlah Perancang yang mengisi kuesioner Persepsi atas Pelaksanaan Pengharmonisasian
INDONESIA BAGIAN BARAT				
1.	Sumatera Utara.	32	2020: 78 Ranperda 2019: 74 Ranperda 2018: - Ranperda	
2.	Daerah Istimewa Yogyakarta.	28	2020: 98 Ranperda 2019: 76 Ranperda 2018: 31 Ranperda	

3.	Lampung.	27	2020: 71 Ranperda 2019: 49 Ranperda 2018: 32 Ranperda	24
4.	Jawa Timur.	25	2020: 151 Ranperda 2019: 243 Ranperda 2018: 207 aPerda	
5.	Sumatera Selatan.	23	2020: 48 Ranperda 2019: 48 Ranperda 2018: 54 Ranperda	
6.	Sumatera Barat.	22	2020: 376 Ranperda 2019: 363 Ranperda 2018: 319 Ranperda	
7.	Jawa Tengah.	22	2020: 123 Ranperda 2019: 35 Ranperda 2018: 20 Ranperda	15
8.	Kalimantan Barat.	21	2020: 51 Ranperda 2019: 50 Ranperda 2018: 60 Ranperda	21
9.	Jawa Barat.	20	2020: 101 Ranperda 2019: 125 Ranperda 2018: 80 Ranperda	17
10.	Nanggroe Aceh Darussalam.	20	2020: 17 Ranperda 2019: 13 Ranperda 2018: 20 Ranperda	16
11.	Jambi.	18	2020: 59 Ranperda 2019: 30 Ranperda 2018: 52 Ranperda	2
12.	Riau.	14	2020: 118 Ranperda 2019: 80 Ranperda 2018: 96 Ranperda	
13.	Bangka Belitung.	14	2020: 34 Ranperda 2019: 16 Ranperda 2018: 14 Ranperda	14
14.	Kalimantan Tengah.	14	2020: 22 Ranperda 2019: 35 Ranperda 2018: 31 Ranperda	10

15.	Bengkulu.	13	2020: 12 Ranperda 2019: 17 Ranperda 2018: 20 Ranperda	11
16.	Banten.	12	2020: 50 Ranperda 2019: 79 Ranperda 2018: 73 Ranperda	12
17.	Kepulauan Riau.	9	2020: 77 Ranperda 2019: 88 Ranperda 2018: 16 Ranperda	
18	Daerah Khusus Ibukota Jakarta.	7	2020: 3 Ranperda 2019: 3 Ranperda 2018: 3 Ranperda	4
INDONESIA BAGIAN TENGAH				
19..	Sulawesi Selatan	23	2020: 48 Ranperda 2019: 48 Ranperda 2018: 54 Ranperda	5
20.	Nusa Tenggara Barat (NTB).	20	2020: 37 Ranperda 2019: 75 Ranperda 2018: 42 Ranperda	10
21	Sulawesi Tenggara	18	2020: 35 Ranperda 2019: 39 Ranperda 2018: 34 Ranperda	
22.	Bali.	17	2020: 50 Ranperda 2019: 30 Ranperda 2018:-	9
23.	Kalimantan Selatan	16	2020: 50 Ranperda 2019: 39 Ranperda 2018: 22 Ranperda	
24.	Sulawesi Utara	16	2020: 26 Ranperda 2019: - Ranperda 2018: - Ranperda	14

25.	Nusa Tenggara Timur (NTT).	16	2020: 78 Ranperda 2019: 48 Ranperda 2018: 48 Ranperda	12
26.	Kalimantan Timur.	13	2020: 393 Ranperda 2019: 405 Ranperda 2018: 371 Ranperda	
27.	Sulawesi Barat	13	2020: 26 Ranperda 2019: - Ranperda 2018: - Ranperda	13
28	Sukawesi Tengah			
29	Gorontalo			
INDONESIA BAGIAN TIMUR				
30	Maluku	22	2020: 17 Ranperda 2019: 12 Ranperda 2018: 10 Ranperda	9
31.	Mauluku Utara	11	2020: 24 Ranperda 2019: 13 Ranperda 2018: - Ranperda	5
32.	Papua Barat	7 (Perancang Pertama)	2020: 20 Ranperda 2019: 40 Ranperda 2018: 39 Ranperda	7
33	Papua	-	-	14
	Jumlah	533		244

Data diolah oleh Tim (2021)

Note: warna abu-abu menunjukkan kantor wilayah tidak mengirimkan kembali jawaban dari questioner kepada tim peneliti

Pada pengumpulan data mengenai persepsi Pelaksanaan Pengharmonisasian Ranperda berdasarkan Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 dilakukan dengan kuesioner dengan skala

likert. Dalam hal ini skala yang digunakan sampai pada skala 5, sehingga perhitungan interval menggunakan rumus:

$$I = \frac{\text{Skor Tertinggi}}{\text{Jumlah Likert}}$$

Pada rumus interval tersebut, diperoleh perhitungan skor tertinggi sebanyak 100 dan Jumlah Likert 5, sehingga Interval yang diperoleh adalah $100/5 = 20$, dengan Interval sebagai berikut:

Tabel 2 Jarak Interval, Persepsi dan Skor dalam Skala Likert

NO.	JARAK INTERVAL	PERSEPSI
1.	80,00-100%	Sangat Setuju/Sangat Baik
2.	60,00-79,99%	Setuju/baik
3.	40,00-59,99%	Ragu-Ragu
4.	20%-39,99%	Tidak Setuju/Tidak Baik
5.	0%-19,99%	Sangat Tidak Setuju/Sangat Buruk

Sumber: Data diolah oleh Tim (2021)

Sedangkan skor akhir pada pengumpulan dengan responden sebanyak 244 orang, menggunakan rumus perhitungan sebagai berikut:

$$\text{Skor Akhir} = \frac{\text{Total Skor}}{\text{Skor Tertinggi (5)} \times \text{Jml Responden}} \times 100$$

Berdasarkan jawaban 244 responden yang berasal dari provinsi diatas, diperoleh data sebagai berikut:

Tabel 3 Persepsi Responden Terkait Pengharmonisasian Ranperda Berdasarkan Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019

No.	PERNYATAAN	SS	S	RG	TS	STS
PEMAHAMAN						
1.	Pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini Kemenkumham. (Ketentuan Pasal 58 ayat 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)	161	75	6	2	0
2.	Keterlibatan Kanwil Kemenkumham sebagaimana yang diatur dalam Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terkait "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan	128	94	13	6	3
3.	Perancang Peraturan Perundang-undangan sudah mengetahui amanat Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	168	72	4	0	0

	"Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah					
4.	Perancang Peraturan Perundang-undangan sudah memahami amanat Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah	155	86	3	0	0
5.	Ketentuan Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam keadaan belum terbentuknya kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang menjadi instansi vertikal di daerah.	155	85	3	1	0
6.	Kantor Wilayah pernah melakukan sosialisasi Ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kepada Biro Hukum Pemerintah Daerah.	148	81	9	3	3

PROSES HARMONISASI						
7.	Biro Hukum Pemerintah daerah (Gubernur/walikota) sudah mengetahui alur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kantor Wilayah Kemenkumham	117	86	31	6	4
8.	Dalam melakukan proses permohonan pengharmonisasian selalu diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM	142	85	8	7	2
9.	Dalam melakukan proses pengharmonisasian wajib melampirkan: a. Naskah Akademik; b. Keputusan mengenai pembentukan Panitia Antar perangkat Daerah; c. Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah; dan d. Izin pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak masuk dalam daftar Program Legislasi Daerah/ Program Pembentukan Peraturan Daerah.	126	89	18	7	4
10.	Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM dalam melakukan pemeriksaan administratif paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima.	132	91	15	4	2
11.	Setiap analisis konsepsi terhadap substansi dan Teknik penyusunan Ranperda dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil	151	81	6	5	1

12.	Dalam rangka memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Ranperda selalu diadakan rapat pengharmonisasian yang melibatkan perangkat daerah terkait, instansi vertikal dan peneliti/tenaga ahli dari perguruan tinggi.	131	84	22	6	1
13.	Dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda selalu mengikutsertakan perancang perundang-undangan Kanwil.	147	75	15	6	1
14.	Naskah Ranperda yang telah melalui proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda secara otomatis telah mendapatkan paraf persetujuan dari Kepala kanwil Hukum dan HAM	143	84	12	5	0
SUMBER DAYA MANUSIA						
15.	Sudah ada kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM	162	70	10	1	1
16.	Pembagian kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM sudah sesuai kompetensi perancang.Kanwil	125	91	18	3	7
17.	Kepala Kantor Wilayah perlu melakukan pembinaan terhadap Kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM	139	95	8	0	2
18.	Kepala Kantor Wilayah perlu melakukan pengawasan terhadap Kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM	140	97	6	0	1

SARANA DAN PRASARANA						
19.	Ketersediaan dukungan informasi dan database peraturan perundang-undangan sudah memadai dalam pelaksanaan kegiatan harmonisasi	74	104	52	10	4
20.	Perpustakaan di Kanwil terkait substansi/materi peraturan perundang-undangan sudah memadai	50	103	65	19	7
21.	Perlunya ketersediaan anggaran dalam mendukung pelaksanaan kegiatan harmonisasi	167	72	3	1	1
22.	Ketersediaan sarana prasarana sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan harmonisasi	75	101	45	11	12
	TOTAL	2936	1901	372	103	56
		14680	7604	1.116	206	56
	Total Skor	22.662: 22 =1030,09				

Sumber: Data diolah oleh tim (2021)

Data pada tabel diatas menunjukkan bahwa secara umum, upaya Pengharmonisasian Ranperda berdasarkan Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sudah sangat baik. Hal ini dikarenakan banyaknya jawaban responden yang memberi skor 5 untuk sangat setuju atau sangat baik yaitu 2936 jawaban. Walaupun demikian, masih terdapat responden yang memberikan jawaban "tidak setuju/tidak baik" dan "Sangat Tidak Setuju/Sangat Buruk" yang berarti bahwa pada indikator tertentu masih perlu adanya upaya perbaikan.

Begitu pula dengan penilaian persepsi responden terkait pengharmonisasian Ranperda yang dapat dilakukan perhitungan sebagai berikut:

$$\text{Skor Akhir} = \frac{1030,09}{5 \times 244} \times 100 = 84,33$$

Merujuk pada hasil skor akhir tersebut, dapat diketahui bahwa secara keseluruhan responden memberikan pernyataan sangat setuju yang berarti penilaian yang diberikan pun termasuk dalam kategori sangat baik dengan skor sebanyak 84,33. Angka tersebut menunjukkan bahwa pengharmonisasian Ranperda mendapatkan tanggapan positif dari sebagian besar responden.

Adapun hasil pengukuran persepsi berdasarkan indikator yang terkait dengan pengharmonisasian Ranperda sebagai berikut:

**Grafik 2 Skor Persepsi
Tentang Pengharmonisasian Ranperda**



Sumber: Data diolah oleh tim (2021)

Grafik Persepsi tentang Pengharmonisasian Ranperda menunjukkan bahwa reponden memberikan penilaian sangat baik/sangat setuju terhadap berbagai indikator pengharmonisasian Ranperda. Dalam hal ini skor tertinggi terdapat pada pemahaman yaitu sebanyak 91,41. Hal ini berarti bahwa responden telah memahami mengenai berbagai hal yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan maupun pelaksanaan tugas.

Sedangkan nilai terendah terdapat pada sarana dan prasarana dengan skor 80,96.

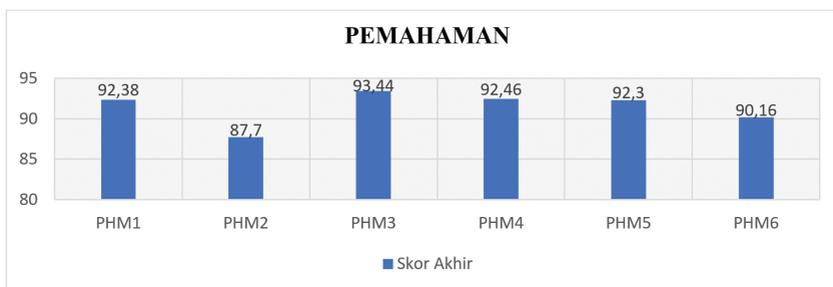
Merujuk pada penilaian indikator secara global tersebut, perlu dijabarkan pula penilaian berbagai item yang terdapat pada setiap indikator mengenai pengharmonisasian Ranperda berdasarkan Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 terbagi dalam beberapa indikator yaitu:

a. Pemahaman

Pemahaman seorang perancang Kantor Wilayah Kemenkumham terhadap pelaksanaan tugas maupun berbagai peraturan yang melandasi pelaksanaan tugas tersebut menjadi suatu hal yang sangat penting mengingat tanpa adanya pemahaman yang baik, maka kinerja yang dihasilkan pun tidak akan optimal. Pemahaman terkait pelaksanaan pengharmonisasian, sebagaimana di dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keterlibatan, pengetahuan perancang serta pernah adanya kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh kantor wilayah kepada biro hukum tentu akan mempengaruhi dalam konteks indikator pemahaman.

Hasil pengolahan data terkait indikator pemahaman tersebut, diperoleh data sebagaimana grafik berikut:

Grafik 3 Skor Pemahaman



Sumber: Data diolah oleh tim (2021)

Adapun koding dari grafik diatas sebagai berikut:

Tabel 4 Indikator Pemahaman

Kode	Pernyataan
PHM1	Pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini Kemenkumham. (Ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)
PHM2	Keterlibatan Kanwil Kemenkumham sebagaimana yang diatur dalam Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terkait "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan
PHM3	Perancang Peraturan Perundang-undangan sudah mengetahui amanat Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah

PHM4	Perancang Peraturan Perundang-undangan sudah memahami amanat Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah
PHM5	Ketentuan Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, bahwa dalam keadaan belum terbentuknya kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang- undangan tetap dilaksanakan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang menjadi instansi vertikal di daerah.
PHM6	Kantor Wilayah pernah melakukan sosialisasi Ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kepada Biro Hukum Pemerintah Daerah.

Hasil pengolahan data pada indikator menunjukkan bahwa secara keseluruhan penilaian responden terhadap item pemahaman adalah "sangat baik" dengan banyaknya responden menjawab pernyataan dengan sangat setuju. Dalam hal ini pada skor tertinggi pada pengetahuan perancang peraturan perundang-undangan mengenai amanat Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yaitu sebesar 93,44. Penilaian tersebut membuktikan sebagai seorang perancang perundang-undang memang harus memiliki pengetahuan yang baik terhadap pembentukan peraturan peraturan-undangan yang dilakukan pada tingkat wilayah maupun nasional. Sedangkan skor terendah yaitu sebesar 87,70 terdapat pada keterlibatan Kanwil Kemenkumham dalam upaya "pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi

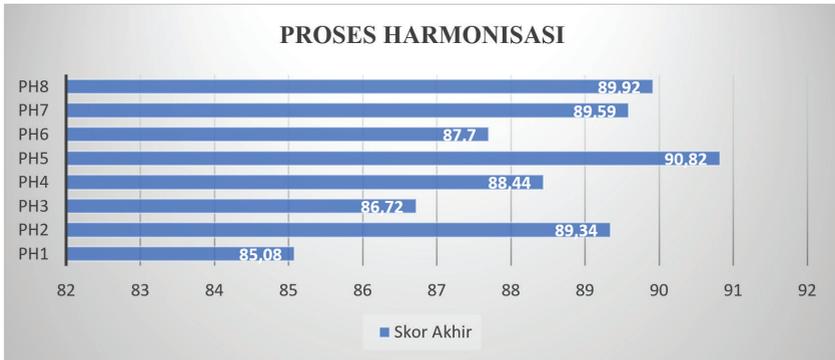
Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

b. Proses Harmonisasi

Peraturan daerah yang harmonis menjadi capaian kinerja pemerintah daerah maupun Kantor Wilayah Kemenkumham di seluruh provinsi. Dalam hal ini untuk menghindari berbagai benturan kepentingan maupun tumpang tindih aturan yang ditetapkan, maka perlu adanya suatu upaya penyalarsan. Adapun upayatersebutdapatdilakukanmelaluiharmonisasirancanganPerda yang melalui berbagai proses ataupun tahapan untuk memperoleh hasil yang diharapkan, baik oleh pemerintah daerah maupun Kanwil Kemenkumham. Dalam proses pengharmonisasian peraturan daerah tentu ada beberapa factor yang dapat dilihat, antara lain: biro hukum sudah mengetahui alur pengharmonisasian, pengajuan pengharmonisasian diajukan secara tertulis dengan melampirkan beberapa syarat yang kemudian Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM melakukan pemeriksaan administratif sampai kepada dikeluarkannya surat persetujuan pengharmonisasian dari Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham.

Hasil pengolahan data, menunjukkan penilaian terhadap tiap-tiap item yang terdapat pada indikator harmonisasi, yaitu:

Grafik 4 Skor Proses Harmonisasi



Sumber: Data diolah oleh tim (2021)

Pada indikator Proses Harmonisasi dilakukan pengkodean untuk mempermudah dalam penampilan data-data mengenai berbagai unsur terkait proses harmonisasi di wilayah, sebagai berikut:

Tabel 5 Koding Indikator Proses Harmonisasi

Kode	Pernyataan
PH1	Biro Hukum Pemerintah daerah (Gubernur/walikota) sudah mengetahui alur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kantor Wilayah Kemenkumham
PH2	Dalam melakukan proses permohonan pengharmonisasian selalu diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM
PH3	Dalam melakukan proses pengharmonisasian wajib melampirkan : a. Naskah Akademik; b. Keputusan mengenai pembentukan Panitia Antar perangkat Daerah; c. Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah; dan d. Izin pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak masuk dalam daftar Program Legislasi Daerah/Program Pembentukan Peraturan Daerah.

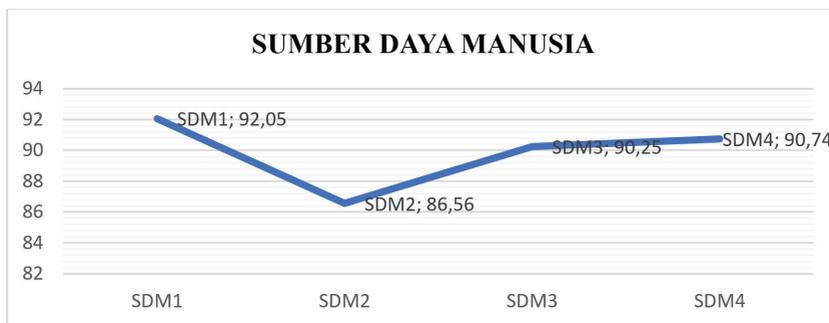
PH4	Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM dalam melakukan pemeriksaan administratif paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima.
PH5	Setiap analisis konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan Ranperda dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil
PH6	Dalam rangka memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Ranperda selalu diadakan rapat pengharmonisasian yang melibatkan perangkat daerah terkait, instansi vertikal dan peneliti/tenaga ahli dari perguruan tinggi.
PH7	Dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda selalu mengikutsertakan perancang perundang-undangan Kanwil.
PH8	Naskah Ranperda yang telah melalui proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda secara otomatis telah mendapatkan paraf persetujuan dari Kepala kanwil Hukum dan HAM

Hasil pengolahan data menunjukkan bahwa secara keseluruhan indikator proses harmonisasi sudah sangat baik dengan skor tertinggi sebesar 90,82 untuk item terkait dengan analisis konsepsi terhadap substansi dan Teknik penyusunan Ranperda dilakukan oleh perancang peraturan perundang-undangan Kanwil. Sedangkan skor terendah sebesar 85,08 terdapat pada item pengetahuan biro hukum pemerintah daerah (gubernur/walikota) mengenai alur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kantor Wilayah Kemenkumham. Kondisi tersebut berarti bahwa walaupun termasuk dalam kategori "sangat baik", namun masih diperlukan adanya upaya sosialisasi secara kontinyu terhadap pemerintah daerah terkait alur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kanwil Kemenkumham.

c. Sumber Daya Manusia

Upaya pengharmonisasian Ranperda perlu dilakukan oleh sumber daya manusia yang memiliki kemampuan pada bidang tersebut. Keberadaan sumber daya manusia dalam pelaksanaan harmonisasi Ranperda perlu menjadi perhatian. Hal ini mengingat tanpa adanya kemampuan sumber daya manusia yang handal serta adanya pengawasan dalam pelaksanaan tugas, maka harmonisasi Ranperda tidak mencapai hasil sesuai yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu diketahui hasil pengukuran dari Sumber Daya Manusia dalam upaya harmonisasi Ranperda sebagaimana tertuang dalam grafik berikut:

Grafik 5 Skor Sumber Daya Manusia



Sumber: Data diolah oleh tim (2021)

Adapun koding dari grafik diatas sebagai berikut:

Tabel 6 Indikator Sumber Daya Manusia

Kode	Pernyataan
SDM ₁	Sudah ada kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM
SDM ₂	Pembagian kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM sudah sesuai kompetensi perancang Kanwil
SDM ₃	Kepala Kantor Wilayah perlu melakukan pembinaan terhadap Kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM
SDM ₄	Kepala Kantor Wilayah perlu melakukan pengawasan terhadap Kelompok kerja dalam proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda di kanwil Hukum dan HAM

Grafik diatas menggambarkan bahwa penilaian terhadap SDM pun "sangat baik", seperti indikator lainnya. Dalam hal ini terdapat kondisi yang dilematis karena pada item keberadaan di satu sisi, skor tertinggi yaitu sebesar 92,05 terdapat pada item keberadaan kelompok kerja dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda di Kanwil Kemenkumham. Sedangkan di sisi lain, belum semua pembagian kelompok kerja tersebut sesuai dengan kompetensi perancang kanwil, sehingga mendapatkan skor terendah yaitu 86,56.

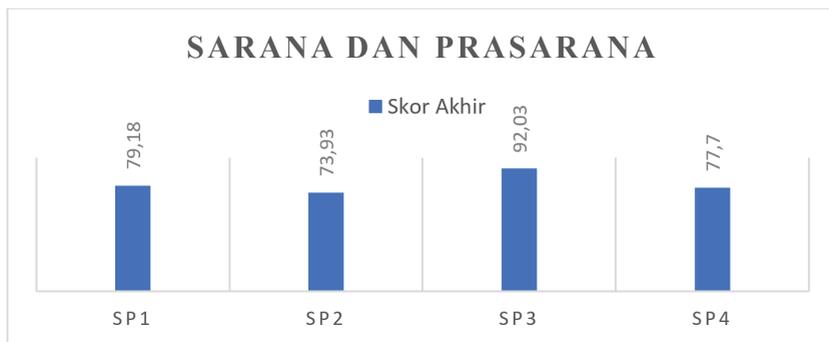
d. Sarana dan Prasarana

Dukungan sarana dan prasarana menjadi salah satu indikator yang menentukan keberhasilan pada upaya harmonisasi Ranperda. Dalam hal ini dukungan informasi, baik fisik maupun media *online* akan sangat berperan dalam kegiatan dimaksud. Begitupula

ketersediaan anggaran yang dapat mempermudah instansi melakukan koordinasi dengan instansi/ lembaga/ organisasi lainnya untuk menyamakan persepsi dan menyelaraskan peraturan yang ada.

Adapun penilaian terhadap tiap-tiap item yang terdapat pada indikator sarana dan prasarana, yaitu:

Grafik 6 Skor Sarana dan Prasarana



Sumber: Data diolah oleh tim (2021)

Adapun pengkodingan dalam indikator sarana dan prasarana sebagai berikut:

Tabel 7 Indikator Sarana dan Prasarana

Kode	Pernyataan
SP1	Ketersediaan dukungan informasi dan database peraturan perundang-undangan sudah memadai dalam pelaksanaan kegiatan harmonisasi.
SP2	Perpustakaan di Kanwil terkait substansi/materi peraturan perundang-undangan sudah memadai .
SP3	Perlunya ketersediaan anggaran dalam mendukung pelaksanaan kegiatan harmonisasi.

SP4	Ketersediaan sarana prasarana sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan harmonisasi.
-----	--

Berdasarkan hasil pengolahan data, persepsi reseponden terhadap indikator sarana dan prasarana dapat dianalisa bahwa mayoritas dari responden/perancang meyakini bahwa perlunya ketersediaan anggaran dalam mendukung pelaksanaan kegiatan harmonisasi, hal ini dapat dilihat dari skor tertinggi yaitu sebesar 92,03 yang berarti sangat baik. Kemudian, ketersediaan dukungan informasi dan database peraturan perundang-undangan masih perlu ditingkatkan kembali (skor 79,18). Selain itu juga, ketersediaan perpustakaan di kanwil terkait substansi/materi peraturan perundang-undangan (skor 73,93), serta ketersediaan sarana prasarana yang mendukung dalam pelaksanaan kegiatan harmonisasi (skor 77,7) masih perlu ditingkatkan.

2. Implementasi Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dalam sudut pandang Rocipi

Dari tabel Data Jumlah Perancang dan Jumlah Harmonisasi Peraturan Daerah diatas, agar dapat menggambarkan implementasi pengharmonisasian di kantor wilayah seluruh Indonesia, tim peneliti melakukan pemilihan sampel penelitian dengan menggunakan indikator sebagai berikut:

- i. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang memiliki jumlah perancang terbanyak dengan jumlah produk peraturan daerah terbanyak yang diharmonisasi. (**Kriteria 1**)

- ii. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang memiliki jumlah perancang terbanyak dengan jumlah produk peraturan daerah sedikit yang diharmonisasi. (**Kriteria 2**)
- iii. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang memiliki jumlah perancang sedikit dengan jumlah produk peraturan daerah terbanyak yang diharmonisasi. (**Kriteria 3**)
- iv. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang memiliki jumlah perancang sedikit dengan jumlah produk peraturan daerah sedikit yang diharmonisasi. (**Kriteria 4**)

Atas dasar pemilihan indikator tersebut diatas, maka peneliti sepakat untuk melakukan wawancara mendalam kepada Kanwil Kemenkumham sebagai berikut:

Tabel 8 Pemilihan Sampel Mewakili Indonesia Bagian Barat

NO.	KANWIL KEMENKUMHAM	KETERANGAN
1.	Kanwil Sumatera Barat	Kriteria 1
2.	Kanwil Jawa Barat	Kriteria 2
3.	Kanwil Banten	Kriteria 3
4.	Kanwil DKI Jakarta	Kriteria 4

Tabel 9 Pemilihan Sampel Mewakili Indonesia Bagian Tengah

NO.	KANWIL KEMENKUMHAM	KETERANGAN
1.	Kanwil Nusa Tenggara Barat	Kriteria 1
2.	Kanwil Bali	Kriteria 2
3.	Kanwil Kalimantan Selatan	Kriteria 3
4.	Kanwil Sulawesi Barat	Kriteria 4

**Tabel 10 Pemilihan Sampel
Mewakili Indonesia Bagian Timur**

NO.	KANWIL KEMENKUMHAM	KETERANGAN
1.	Kanwil Papua Barat	Kriteria 1
2.	Kanwil Maluku	Kriteria 2
3.	Kanwil Maluku Utara	Kriteria 3

Dari data hasil wawancara dengan perancang Kanwil Kemenkumham jika dikaitkan dengan pendekatan Rocippi, maka diperoleh sebagai berikut:

i. Rule (Peraturan).

Upaya pengharmonisasian rancangan peraturan daerah seyogyanya dapat mengacu pada peraturan-undangan yang berlaku, khususnya Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir seluruh kanwil yang menjadi informan telah melaksanakan proses pengharmonisasian rancangan Perda sesuai dengan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh sebagian besar informan yang menyatakan bahwa dalam upaya pengharmonisasian tersebut terdapat adanya upaya koordinasi dan sinergitas dengan biro hukum pemerintah daerah dan bahkan DPRD dalam pelaksanaan tugas pengharmonisasian.

Pelaksanaan tugas pengharmonisasian rancangan Perda tidak terlepas dari peran perancang pada kantor wilayah yang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang terkait dengan perundang-undangan, sehingga terdapat pembagian tugas dalam upaya pengharmonisasian. Salah satunya dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat yang perancangnya selalu

diikutsertakan dalam setiap rancangan peraturan yang ada di daerah dan dilibatkan dalam pengharmonisian Perda oleh pemerintah daerah dan DPRD.⁵⁰

Begitupula dengan Kanwil Kemenkumham Maluku yang terdapat banyak permintaan pengharmonisasian Ranperda dari Pemda dan bahkan terdapat permintaan penyusunan Naskah Akademik sejak awal kegiatan. Dalam hal ini sudah terdapat keselarasan tugas dan fungsi kanwil dengan norma dan aturan yang berlaku.⁵¹ Kondisi yang sama pun terdapat pada Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat yang para perancangnya telah dilibatkan dalam pengharmonisasian Ranperda pada 5 (lima) dari 6 (enam) kabupaten. Dalam hal ini perancangan peraturan daerah sudah selaras dengan peraturan peundang-undangan yang lebih tinggi dan juga dengan Undang-Undang Cipta Kerja.

Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan memiliki 16 perancang yang telah melaksanakan harmonisasi 51 Ranperda pada tahun 2020. Banyaknya jumlah Ranperda yang telah dilakukan harmonisasi tersebut tidak terlepas dari bantuan 2 (dua) pokja dan zonasi. Hal ini berarti bahwa tim perancang telah mendapatkan pembagian tugas dan tanggungjawab sebagaimana pasal 58 ayat (2) yang didasarkan pada tugas yang terdapat pada pokja dan juga sesuai zonasi. Dengan demikian pelaksanaan tugas perancang tidak hanya pada tahap harmonisasi saja, tetapi sejak Ranperda

50 "Pernyataan Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Nusa Tenggara Barat, Forum Group Discussion Secara Virtual Pada Tanggal 14 April 2021."

51 "Pengumpulan Data Secara Virtual Dengan Salah Satu Pejabat Structural Di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Maluku, Pada Tanggal 22 April 2021."

tersebut dibentuk. Kondisi tersebut yang menimbulkan polemik mengingat keaktifan perancang di kantor wilayah menyebabkan pihak universitas menjadi kehilangan eksistensinya.

Pelaksanaan zona secara zonasi juga diterapkan pada 17 perancang Kanwil Kemenkumham Bali, sebagaimana pernyataan salah satu perancang Kanwil Kemenkumham Bali. *"... ada perancang yang belum mendapatkan penugasan resmi dan perancang ini mengikuti tugas perancang yang sudah mendapat penugasan resmi sesuai zonasi."* Kondisi tersebut tentu saja berbeda dengan pernyataan pejabat Kanwil Kemenkumham Bali yang mengemukakan, *"semua perancang yang ada selalu dilibatkan di setiap pembahasan dan perangkat daerah juga meminta kanwil untuk melakukan harmonisasi."* Walaupun demikian pihak Kanwil Kemenkumham Bali telah melakukan 50 pengharmonisasian Ranperda dan juga inventarisasi peraturan daerah dengan biro hukum pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan juga DPRD. Selain itu juga dilakukan penyusunan matrik mengenai rekomendasi sebagai perbandingan antara sebelum dan sesudah dilakukan harmonisasi Ranperda yang diajukan Pemda kabupaten/kota dan OPD.

Berkenaan dengan peraturan perundang-undangan terkait pengharmonisasian yang dianggap kurang jelas, perancang pada Kanwil Kemenkumham Bali mengungkapkan mengenai keberadaan Perda, Perkada dan Peraturan desa (Perdes). Dalam hal ini Undang-Undang tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memiliki alasan penting untuk penyusunan peraturan desa. Sedangkan dalam Permenkumham

dikemukakan mengenai peraturan desa yang secara langsung di harmonisasi oleh para perancang dikanwil.⁵²

Kondisi tersebut bila dikomparasikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, maka dapat diketahui bahwa 7 (tujuh) hari setelah peraturan desa diundangkan, perlu klarifikasi oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal ini mengindikasikan adanya alur yang terputus, sehingga perlu ada pembahasan lebih lanjut mengenai upaya yang seharusnya dilakukan, seperti melakukan harmonisasi langsung ke Kanwil Kemenkumham atau peraturan desa yang diundangkan tersebut disampaikan kepada bupati agar dapat diteruskan kepada kanwil untuk dilakukan harmonisasi.

Dalam hal ini semua peraturan perundang-undangan telah memperkuat peran perancang dalam melaksanakan pengharmonisasian terutama UU Cipta Kerja. Untuk itu perlu ada koordinasi kanwil dengan biro hukum provinsi. Pada saat ini sudah berjalan dalam proses harmonisasi adalah pihak kanwil tetap mengikutsertakan biro hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa fasilitasi dilakukan oleh biro hukum provinsi, sehingga pihak kanwil tidak mengambil kewenangan fasilitasi biro hukum provinsi. Dengan demikian pengharmonisasian dapat dibantu dengan fasilitas dari biro hukum provinsi mengingat

52 "Pernyataan Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Bali, Forum Group Discussion Secara Virtual Pada Tanggal 14 April 2021."

substansi harmonisasi terdapat di kanwil, sehingga tidak perlu lagi banyak koreksi.⁵³

Merujuk pada permasalahan yang dikemukakan perancang Kemenkumham Bali tersebut, dapat terlihat bahwa peraturan perundang-undangan dapat menghambat pelaksanaan tugas Kanwil Kemenkumham dalam melakukan upaya pengharmonisasian. Kondisi yang hampir sama pun dialami oleh Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat sebagai akibat belum adanya perubahan terhadap Permendagri No.120 tahun 2018 dan Perpres No. 87 tahun 2014 dan disesuaikan dengan UU No.15 tahun 2019. Hal ini mengakibatkan banyak Pemda yang masih ragu dengan pengharmonisasian di Kanwil Kemenkumham. Oleh karena itu, pihak kanwil pun melakukan kerjasama dengan biro hukum untuk mengatasi hal tersebut, sebagaimana diungkapkan pejabat pada Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat yang menyatakan, bahwa *"Untuk hasil pengharmonisasian menjadi dasar pertimbangan Gubernur, di akhir tahun 2019, kami telah melakukan kerja sama dengan biro hukum Pemda di mana biro hukum tidak akan melakukan fasilitasi apabila Perda tidak dilakukan harmonisasi oleh Kanwil Kemenkumham"*⁵⁴

Kendala lain dihadapi oleh Kanwil Maluku Utara pada saat melakukan sosialisasi mengenai Surat Edaran Dirjen Peraturan Perundangan terkait harmonisasi Ranperda dan bukan melalui Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden yang

53 *Ibid.*

54 "Pengumpulan Data Secara Virtual Dengan Salah Satu Pejabat Structural Di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat Pada Tanggal 22 April 2021."

menimbulkan pertanyaan di kalangan pemerintah daerah. Hal ini mengingat Maluku Utara merupakan wilayah kepulauan, sehingga bagian hukum kabupaten/kota yang terletak jauh dari ibukota provinsi kurang mengetahui dan memahami mengenai harmonisasi Ranperda sebagai akibat minimnya informasi yang diperoleh. Jauhnya lokasi kabupaten/kota juga mempengaruhi pelaksanaan tugas karena ketika para perancang Kanwil Kemenkumham Maluku Utara harus melakukan harmonisasi ke kabupaten/kota tersebut, maka akan mempengaruhi tidak hanya substansi tetapi juga segi administrasi. Oleh karena itu, keberadaan regulasi atau aturan yang lebih tinggi dari surat edaran sangat diperlukan, sehingga para perancang dapat melaksanakan tugas pengharmonisasian dengan aturan yang jelas.⁵⁵

Berkaitan dengan hal tersebut, perancang Kanwil Kemenkumham Maluku Utara menyatakan:

"Di Pasal 58 ayat 2 perlu ada ketegasan terkait dengan teknik pelaksanaan harmonisasi. Jangan dari undang-undang tiba-tiba diturunkan ke SE. Kemudian juga perlu ada ketegasan peraturan kepala daerah, jangan sampai meminta harmonisasi tetapi juga ada masalah dengan jumlah tenaga harmonisasi yang kurang. Sampai saat ini kami sudah dilibatkan dalam proses evaluasi dan fasilitasi. Kami lakukan cek setiap pasal dan ayat untuk melihat apakah ada yang bertentangan. Bahkan kami juga

55 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Maluku Utara, Forum Group Discussion Secara Virtual Pada Tanggal 14 April 2021."

sampaikan bahwa ada Ranperda yang belum diharmonisasi maka harus dilakukan kembali ke tahapan harmonisasi”.

Pernyataan yang sama pun dikemukakan oleh pejabat pada Kanwil Kemenkumham Jawa Barat terkait Surat Edaran:

”Harmonisasi ini juga terkait dengan peraturan yang ditetapkan UU Cipta Kerja. Logikanya jika suatu peraturan daerah tidak diharmonisasi, maka tidak bisa lanjut karena berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi masih ada saja peraturan daerah yang diharmonisasi. Surat Edaran Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan ini tidak cukup untuk membuat semua pemerintah kabupaten dan kota mau melakukan harmonisasi.”

Kedua pernyataan berarti bahwa keberadaan Surat Edaran Dirjen Peraturan perundang-undangan tidak dapat menjadi dasar yang kuat bagi pemerintah daerah untuk mematuhi aturan yang ditetapkan terkait harmonisasi. Kondisi tersebut juga dapat terlihat pada Provinsi Jawa Barat dan Banten, yang menyebabkan upaya pengharmonisasian pada kedua provinsi tersebut belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁶

Salah satu contohnya dapat terlihat adalah pada provinsi Jawa Barat yang menurut HR, perancang Kanwil Kemenkumham Jawa Barat, terdapat beberapa Perda yang sama sekali tanpa melalui

56 “Hasil Penelitian Pada Provinsi Jawa Barat Dan Banten Pada Tanggal 18-21 Mei 2021.”

proses harmonisasi ataupun melibatkan peran perancang kanwil dalam melakukan penyusunan Perdanya, seperti Perda Covid yang dianggap membutuhkan kecepatan dalam proses harmonisasinya. Dalam keadaan mendesak, baik dari DPRD maupun dari lembaga eksekutif setempat, maka Perda dapat diterbitkan dengan pemberian nomor registrasi dari Kemendagri. Pada proses tersebut, keberadaan kanwil dianggap menghalangi proses pembentukan peraturan perundang-undangan mengingat pihak kanwil tidak mengeluarkan NSPK karena pihak yang selama ini mengeluarkan NSPK adalah Kemendagri. Selain NSPK, Kemendagri pun mengeluarkan nomor registrasi dan pemprov melakukan fasilitasi. Oleh karena itu adanya anggapan terdapat upaya memanfaatkan kanwil hanya untuk melakukan koreksian pengajuan Ranperda, yang terkesan sengaja disusun secara tidak benar. Oleh karena itu keberadaan peraturan pelaksana harmonisasi merupakan suatu kebutuhan agar kanwil memiliki peran yang lebih kuat dalam melakukan harmonisasi.⁵⁷

Ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan dalam pengharmonisan juga dihadapi oleh provinsi Banten. Sejak ditetapkannya UU Nomor 15 tahun 2019, pihak Kanwil Kemenkumham hanya diikutsertakan Pemerintah Provinsi Banten dalam pertemuan terkait pengharmonisan. Namun Pemerintah Provinsi Banten tidak pernah mengajukan permohonan pengharmonisan Ranperda kepada Kanwil Kemenkumham Banten. Hal ini berbeda dengan pemerintah kabupaten/kota sudah

57 "Pernyataan HR, Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Jawa Barat, Pada Tanggal 18 Mei 2021."

mengajukan permohonan harmonisasi Ranperda, antara lain, Kota Tangerang Selatan, Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, Kota Serang, dan Kota Cilegon.⁵⁸

Adapun alasan Pemprov. Banten tidak mengajukan harmonisasi, diungkapkan HH, perancang Kanwil Kemenkumham Banten bahwa kemungkinan Pemprov. Banten masih menganggap, pertama pengharmonisasian tidak harus di Kanwil Kemenkumham tetapi dapat mengikutsertakan pihak kanwil dalam rapat-rapat terkait pengharmonisasian yang dilakukan di Pemprov. Banten. Alasan kedua adalah adanya peraturan Kemendagri No. 80 Tahun 2015 tentang produk hukum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kemendagri No. 120 tahun 2018 yang secara substansi pengharmonisasian masih di biro hukum atau bagian hukum dan Kemendagri sebagai peminanya.⁵⁹

Pernyataan yang berbeda disampaikan oleh AS, pejabat Biro Hukum Provinsi Banten mengenai belum dilaksanakannya Pasal 58 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam hal ini terdapat beberapa alasan tidak melaksanakan ketentuan tersebut:

Pertama, Pemerintah Provinsi Banten berpatokan pada Undang-Undang Cipta Kerja yang secara esensinya hanya mengikutsertakan pihak Kanwil Kemenkumham dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Ranperda.

58 "Pernyataan RRL, Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Banten Pada Tanggal 18 Mei 2021."

59 "Pernyataan HH, Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Banten Pada Tanggal 18 Mei 2021."

- Kedua,** adanya Surat Edaran Kemendagri No. 188/062/Otda, yang dalam surat tersebut terdapat kata ‘pencermatan’ yang dimaknai sebagai harmonisasi.
- Ketiga,** adanya sosialisasi e-Perda yang dilakukan oleh Kemendagri kepada Pemprov. Banten untuk melakukan ‘pencermatan’ terhadap Ranperda, kata ‘pencermatan’ sebagai pengganti kata ‘harmonisasi.’
- Keempat,** Pemprov. Banten mempunyai kewenangan atau melakukan fungsi harmonisasi sebagaimana diatur dalam Pergub. Banten No. 83 Tahun 2014. Dengan disahkannya UU No. 15 Tahun 2019, fungsi ini dicabut, tetapi dalam praktiknya Pemprov. Banten tetap menjalankan fungsi harmonisasi.⁶⁰

Lebih lanjut dikemukakan bahwa sejak UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disahkan, maka tugas dan fungsi harmonisasi yang dilakukan oleh Pemprov. Banten dicabut dan diambil alih oleh Kanwil Kemenkumham, padahal secara internal setiap dilakukan penyusunan Ranperda selalu dilakukan harmonisasi oleh Pemrov. Banten. Untuk mengantisipasi hal tersebut, Biro Hukum Pemrov. Banten mengubah tim harmonisasi menjadi tim ‘penelaahan’ yang pada intinya melakukan harmonisasi. Hal tersebut menunjukkan antara Pasal 58 ayat (2) dalam UU 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan

60 "Pernyataan AS, Pejabat Biro Hukum Provinsi Banten, Pada Tanggal 20 Mei 2021."

Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum selaras dengan undang-undang lainnya, yaitu UU Cipta Kerja.⁶¹

Selain itu kanwil tidak mengeluarkan NSPK karena pihak yang selama ini mengeluarkan NSPK adalah Kemendagri. Selain NSPK, Kemendagri pun mengeluarkan nomor registrasi dan pemprov melakukan fasilitasi. Dalam hal kanwil hanya dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk melakukan koreksian pengajuan Rancangan Perda, yang terkesan disusun secara asal-asalan. Oleh karena itu keberadaan peraturan pelaksana harmonisasi merupakan suatu kebutuhan agar kanwil memiliki peran yang lebih kuat dalam melakukan harmonisasi.⁶²

Kendala lain yang dihadapi dalam pengharmonisasian Ranperda adalah penganggaran. Dalam hal ini rapat-rapat yang idealnya yang dilakukan berdasarkan zonasi dan diteruskan dengan melakukan rapat pokja. Dalam satu zonasi biasanya terdapat rapat pokja dengan permasalahan yang berbeda. Namun, terkadang orang-orang dalam satu zonasi adalah orang yang sama di pokja, sehingga pihak kanwil menyatukan rapat zonasi dengan rapat pokja untuk menghemat anggaran.⁶³

Terkait hal tersebut pejabat pada Divisi HAM Kanwil Jawa Barat menyatakan bahwa:

"Untuk Perda APBD sifatnya evaluasi, karena itu mereka tidak melakukan harmonisasi. Tetapi untuk RPJMD mereka melakukan harmonisasi. Yang terpenting lagi adalah

61 *Ibid.*

62 "Pernyataan HR, Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Jawa Barat, Pada Tanggal 18 Mei 2021."

63 *Ibid.*

setelah ada zonasi bagi para perancang, perancang perlu mendapatkan pelatihan kompetensi dan juga perlu ada peningkatan anggaran untuk memanggil pakar.”

Kondisi yang berbeda disampaikan oleh SH, Pejabat Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Barat, yang menyatakan bahwa sebelum berlakunya perubahan UU Nomor 11 tahun 2012 pemerintah provinsi sudah melakukan konsultasi dan proses harmonisasi dengan Kanwil Kemenkumham. Akan tetapi dalam praktiknya terdapat Perda yang belum diharmonisasi dan juga ada Perda yang telah diharmonisasi yang sangat tergantung pada wilayahnya. Sebagian besar Perda di pemerintah provinsi telah diharmonisasi. Dalam proses harmonisasi, terdapat Perda yang memang melibatkan kanwil sejak awal pembuatan Perda, namun ada juga Perda yang melibatkan perancang kanwil hanya pada proses harmonisasinya saja. Permasalahan yang terjadi dapat terlihat pada Peraturan Kemendagri yang menyatakan bahwa pada proses fasilitasi harus menyertakan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, padahal di dalam undang-undang tidak ada ketentuan yang menjadikan Permendagri sebagai bagian dari dasar hukum dalam proses harmonisasi.⁶⁴

Selain itu, perancangan juga terkadang dilakukan oleh pegawai pemerintah daerah yang tidak mengerti peristilahan hukum seperti frasa ”diatur dengan” dan ”diatur dalam”. Mereka pun tidak mengerti mengenai hal yang dimaksud dengan ”bab pengawasan”.

64 "Hasil Wawancara Dengan SH, Pejabat Pada Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Barat Pada Tanggal 19 Mei 2021."

Permendagri yang ada saat ini seharusnya dilakukan perubahan karena sudah tidak sesuai lagi dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Secara umum pemerintah provinsi tidak keberatan dengan peran kawwil dalam melakukan pengahrmonisasian, bahkan pemprov merasa terbantu dengan hal tersebut. Oleh karena itu untuk meningkatkan kesadaran pemerintah kabupaten/ kota mengenai peran kanwil dalam melakukan harmonisasi, maka perlu adanya sosialisasi.⁶⁵

HR, Pejabat Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengemukakan pula mengenai permasalahan dalam proses harmonisasi yaitu adanya perancang yang belum memiliki pengalaman banyak, sehingga terkadang mereka kurang fleksibel terhadap kebutuhan pemerintah daerah. Sedangkan beberapa peraturan daerah memerlukan kefleksibelan karena terkait dengan kecepatan kebutuhan penerbitan aturan tersebut. Apabila para perancang tersebut tidak fleksibel dalam melakukan harmonisasi, rekomendasinya tidak seluruhnya dipergunakan dan keputusan penerbitan peraturan daerah berada di pansu. Dalam hal ini banyak pemerintah kabupaten dan kota yang telah melakukan konsultasi dengan Kemenkumham dalam pembentukan peraturan daerah mereka. Tetapi mereka masuk dalam proses fasilitasi karena rancangan peraturan daerah yang diajukan adalah rancangan peraturan daerah yang belum diharmonisasi. Hal ini menyebabkan proses harmonisasi lebih banyak dilakukan pada proses fasilitasi di pemprov. Pada proses harmonisasi sebaiknya tidak perlu

65 *Ibid.*

adanya sanksi agar pemerintah daerah mau melakukannya, tetapi harmonisasi dibuat sebagai syarat saja bahwa jika tidak harmonisasi, Perda tidak akan bisa difasilitasi.⁶⁶

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup beberapa tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan dan pengundangan. Diantara rangkaian cakupan tahapan tersebut, terdapat suatu proses penting yang tidak disebutkan secara eksplisit yakni proses "pengharmonisasian". Pengharmonisasian dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar dapat meminimalisir terjadinya tumpang tindih pengaturan sehingga diperoleh suatu peraturan perundang-undangan yang tepat guna dan efektif terutama pada tahap implementasinya di masyarakat.

Berkenaan dengan keefektifan penerapan suatu Perda di masyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, adanya peran pengharmonisasian pada tahapan pembentukan Perda merupakan upaya preventif yang sangat vital dan harus dilaksanakan. Untuk itu dalam UU No.15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta peraturan pelaksanaannya terdapat ketentuan yang memerintahkan setiap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) sebelum ditetapkan

66 *Ibid.*

sebagai Perda harus terlebih dahulu dilakukan pengharmonisasian pada tahapan penyusunan Ranperda. Khusus terhadap Ranperda yang berasal dari eksekutif (Kepala Daerah), dalam Pasal 58 ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sudah jelas sekali memberikan kewenangan kepada Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini kantor wilayah untuk melakukan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah.

Selain itu juga, di dalam Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pula bahwa sebelum kementerian atau lembaga sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2) itu terbentuk, pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk tahapan Pengharmonisasian Ranperda) dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yakni Kemenkumham.

Melalui Kanwil Kemenkumham di daerah diberikan kewenangan atributif oleh pembentuk undang-undang untuk mengharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal Ranperda tersebut. Koordinasi yang dilaksanakan dengan baik akan dapat meningkatkan efisiensi dalam pencapaian sasaran yang ditetapkan. Koordinasi pengharmonisasian Ranperda yang berasal dari eksekutif oleh Kemenkumham dimaksudkan untuk menghasilkan rancangan yang aspiratif, responsif dan selaras dengan falsafah negara, tujuan nasional, UUD 1945, undang-undang lain dan politik hukum yang terkait dengan bidang yang diatur dalam rancangan peraturan daerah yang bersangkutan. Namun dalam kenyataannya, terjadi permasalahan-permasalahan di dalam

pengharmonisasian. Misalnya seperti, hasil pengharmonisasian yang dilakukan oleh perancang kanwil tidak dijadikan parameter oleh biro hukum, perancang kanwil tidak dilibatkan dalam proses pengharmonisasian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian kanwil yang menjadi informan menyatakan pada dasarnya pemerintah daerah telah memahami fungsi Kanwil Kemenkumham dalam pengharmonisasian perundang-undangan sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini dapat diketahui dari adanya permintaan Ranperda, bahkan melibatkan perancang kanwil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun belum semua pemerintah daerah yang melakukan koordinasi pengharmonisasian dengan Kanwil Kemenkumham dengan alasan belum cukup kuatnya Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE. PP.01.03-472 Tahun 2018 menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk mematuhi aturan yang ditetapkan terkait harmonisasi. Selain itu juga benturan dengan peraturan yang dikeluarkan Kemendagri menjadi penyebab lain dari kondisi tersebut.

Kondisi tersebut yang memang perlu segera ditindaklanjuti oleh pemerintah mengingat isi pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya menjadi aturan induk yang dari pembentukan peraturan-perundangan di Indonesia, dibandingkan peraturan lainnya yang bersifat umum. Dalam hal ini penerapan *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis* sudah harus dilakukan dengan menyusun peraturan pelaksana dari UU No.15 Tahun 2019 dalam bentuk peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden yang

lebih dipatuhi oleh semua unsur pemerintahan khususnya dalam pembentukan peraturan daerah.

Permasalahan lain yang perlu menjadi perhatian banyak pihak adalah adanya Undang-Undang tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memiliki alasan penting untuk penyusunan peraturan desa. Kondisi tersebut yang menjadi pembahasan yang belum terselesaikan mengingat dalam Permenkumham dikemukakan mengenai peraturan desa yang secara langsung di harmonisasi oleh para perancang di kanwil.

Kondisi tersebut bila dikomparasikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, maka dapat diketahui bahwa 7 (tujuh) hari setelah peraturan desa diundangkan, perlu klarifikasi oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal ini mengindikasikan adanya alur yang terputus, sehingga perlu ada pembahasan lebih lanjut mengenai upaya yang seharusnya dilakukan seperti melakukan harmonisasi langsung ke Kanwil Kemenkumham atau peraturan desa yang diundangkan tersebut disampaikan kepada kepada bupati agar dapat diteruskan kepada kanwil untuk dilakukan harmonisasi. Dalam hal ini semua peraturan perundang-undangan telah memperkuat peran perancang sebagaimana yang tercauntum dalam Pasal 181 ayat (2) UU Cipta Kerja, dinyatakan bahwa: "Harmonisasi dan sinkronisasi yang berkaitan dengan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan bersama dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri."

ii. *Opportunity* (Kesempatan).

Praktek penyelenggaraan negara terkait dengan kebijakan publik dan regulasi seringkali dipandang sebagai sesuatu yang sama, padahal sesungguhnya tidaklah demikian. Thomas R. Dye mendeskripsikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, regulasi merupakan bentuk formil dari kebijakan pemerintah agar dapat dilaksanakan di masyarakat. Namun demikian, kebijakan pemerintah tidak harus selalu dikonversikan dalam bentuk regulasi. Perbedaan antara kebijakan dan regulasi adalah sebagai berikut:

Tabel 11 Perbandingan Kebijakan dan Regulasi

Policy/Kebijakan	Regulasi
Pilihan Tindakan diantara sejumlah alternatif tindakan	Instrumen operasional untuk tindakan yang terpilih.
Kebijakan terpilih tidak harus/ selalu menjadi norma regulasi.	Regulasi selalu bersubstansikan kebijakan
Bebas norma.	Terikat norma Sistem Regulasi Nasional, e.g. strata regulasi (tidak boleh ada konflik norma), harus konsisten dan harmonis dengan norma lain, dsb. Perlu control dari aspek perencanaan kebijakan, koordinasi, <i>monitoring</i> , dan evaluasi.

Dalam proses pembentukan undang-undang, kewenangan untuk melakukan harmonisasi ada pada Ditjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham. Padahal proses harmonisasi seharusnya bukan hanya dilakukan dengan mengharmonisasikan pasal-pasal dalam rancangan undang-undang yang sedang diharmonisasi (baik antar pasal dalam rancangan undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal dalam berbagai undang-undang lain yang terkait), melainkan yang terpenting adalah harmonisasi kebijakan-kebijakan dalam rancangan undang-undang dimaksud dengan kebijakan-kebijakan lain yang mungkin telah ada sebelumnya.

Berdasarkan hasil Forum Group Diskusi yang dilakukan oleh Peneliti Pusat Penelitian dan Pengembangan HAM, kepada para pejabat/perancang di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, diketahui bahwa sebagian besar kabupaten/kota pada provinsi yang menjadi informan memberikan respon positif dengan ditetapkannya UU No.15 tahun 2019. Dalam hal ini, terdapat dampak terhadap pelaksanaan tugas pengharmonisasian Ranperda.

Salah satunya dapat terlihat pada Kanwil Kemenkumham Bali yang mendapatkan tanggapan positif terkait pelaksanaan dan kelembagaan pengharmonisasian Ranperda yaitu dengan adanya pelibatan para perancang kanwil. Namun kelemahannya adalah alur dalam pengharmonisasian terlihat "lebih panjang" sebagai akibat harus dilakukan harmonisasi terlebih dahulu terhadap Perda yang ada sebelum difasilitasi. Dengan demikian tidak dapat

dilakukan pembahasan secara langsung ke pemerintah provinsi.⁶⁷ Kondisi yang hampir sama pun dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang hanya menerima Perda yang telah di harmonisasi untuk bisa di fasilitasi. Sedangkan pada tingkat kabupaten/kota belum melakukan hal dimaksud dengan anggapan bahwa peraturan yang lama yang masih berlaku sehingga harmonisasi belum mereka lakukan.⁶⁸

Salah satu pejabat pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Maluku mengemukakan bahwa keberadaan UU No.15 Tahun 2019 memiliki dampak positif terhadap kegiatan perancangan Perda di provinsi. Namun kurangnya pemahaman SDM di kabupaten/kota dan bahkan tidak memiliki perancang mereka sangat tergantung dengan kanwil untuk melakukan seluruh proses harmonisasi.⁶⁹ Pernyataan yang berbeda disampaikan oleh perancang Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan mengenai pelibatan perancang dalam tim yang terdapat pada biro hukum. Hal ini berarti bahwa Biro Hukum Provinsi Kalimantan Selatan sudah memahami tugas dan fungsi kanwil terkait pengharmonisasian Ranperda, sehingga terjadi keselarasan dalam pelaksanaan tugas seperti biro hukum melakukan evaluasi dan tugas pengharmonisasian diberikan kepada pihak Kanwil Kemenkumham.⁷⁰

Keterlibatan para perancang kanwil dalam pengharmonisasian Ranperda di pemerinrah daerah tersebut berdampak positif

67 "Pernyataan Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Bali."

68 "Pernyataan Pejabat Kanwil Hukum Dan HAM Nusa Tenggara Barat."

69 "Pejabat Pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Maluku."

70 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Kalimantan Selatan, Ibid."

bagi kanwil maupun para perancangya seperti pihak Kanwil Kemenkumham mendapatkan citra positif dari berbagai pihak dan para perancang memperoleh kemudahan untuk memenuhi angka kredit jabatan fungsional mereka. Kondisi tersebut juga dialami oleh Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat. Namun banyaknya permintaan harmonisasi Ranperda, ternyata tidak diimbangi dengan adanya keuangan yang memadai. Dalam hal ini pemerintah daerah dalam melakukan perancangan daerah tidak terencana dengan baik, sehingga pihak kanwil yang harus melakukan penyelesaiannya. Kurang memadainya anggaran tersebut dapat diminimalisir dengan adanya rapat harmonisasi di Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat.⁷¹

Kurang memadainya anggaran dalam pengharmonisan Ranperda tentu saja dapat menghambat pelaksanaan tugas para perancang. Dalam hal ini Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat pun berupaya mengatasi permasalahan anggaran, sebagaimana diungkapkan pejabat pada Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat:

"Dampak positifnya adalah kita memiliki peraturan daerah yang lebih baik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Harmonisasi dibagi kedalam zonasi-zonasi yang ada pokjanya. Pokja ini yang bisa mencegah peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi. Selain itu kanwil juga bisa mencegah penggunaan keuangan yang tidak perlu di

71 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Sulawesi Barat." Pada tanggal 22 April 2021

DPRD karena keuangan hanya digunakan untuk membahas Perda yang sudah diharmonisasi.”

Dampak lain dari penerapan Pasal 58 ayat 2 UU No.15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dapat terlihat pada Provinsi Maluku Utara. Walaupun upaya harmonisasi Ranperda yang dilakukan kanwil selalu mendapatkan apresiasi dari berbagai pihak, namun belum semua pemerintah kabupaten/kota bersedia untuk melakukan kerjasama dalam pengharmonisasian Ranperda tersebut. Oleh karena setiap kali menghadiri rapat harmonisasi dengan Pemda, pihak kanwil selalu menyampaikan bahwa tugas dan fungsi harmonisasi kanwil sudah terdapat di peraturan perundang-undangan. Akan tetapi masih saja terdapat Pemda yang menggunakan permendagri yang menganggap bahwa harmonisasi Ranperda seolah tidak wajib. Dalam hal ini sekitar 50-60% Perda telah dilakukan harmonisasi. Dengan adanya Pemda yang masih berpendapat bahwa harmonisasi tidak selalu harus dilakukan di kantor wilayah, maka perlu adanya upaya Ditjen PP dalam memberikan saran kepada Kemendagri untuk melakukan merevisi terhadap Permendagri No.120 tahun 2018.⁷²

Pada aspek *Opportunity*, sebagian besar biro hukum pemerintah provinsi memberikan tanggapan positif dengan amanat yang tertuang dalam Pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Akan tetapi dalam pelaksanaann tugasnya terdapat kelemahan antara lain alur

72 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Maluku Utara, Forum Group Discussion Secara Virtual Pada Tanggal 14 April 2021."

pengharmonisasian yang terlihat "lebih panjang" sebagai akibat harus dilakukan harmonisasi terlebih dahulu terhadap Ranperda yang ada sebelum difasilitasi, anggaran yang belum memadai dan belum semua pemerintah kabupaten/kota bersedia untuk melakukan kerjasama dalam pengharmonisasian Ranperda tersebut.

Alur pengharmonisasian yang lebih panjang terjadi karena tidak adanya pelibatan perancang Kanwil Kemenkumham sejak awal pembuatan Perda tersebut, sehingga dikhawatirkan terdapat Perda yang bermasalah sebagai akibat adanya multitafsir ataupun berbenturan peraturan-undangan. Oleh karena itu pengharmonisasian terhadap Ranperda pun harus dilakukan secara cermat dan obyektif mempertimbangkan berbagai aspek yang berkaitan dengan bidang pada Perda tersebut.

Anggaran yang belum memadai dalam pengharmonisasian terdapat pada semua tahap mengingat ketersediaan anggaran yang ada tidak sebanding dengan proses pengharmonisasian yang membutuhkan banyak pertemuan untuk melakukan pembahasan pada setiap tahap. Kondisi ini mengindikasikan bahwa belum adanya kesiapan kanwil untuk hal tersebut, sehingga antisipasi yang dilakukan pun meminimalisir jumlah pertemuan yang dapat berdampak pada hasil pengharmonisasian yang kurang optimal.

Sedangkan kelemahan yang terkait dengan belum semua pemerintah kabupaten/kota bersedia untuk melakukan kerjasama dalam pengharmonisasian Ranperda tersebut tersebut dapat diartikan bahwa upaya sosialisasi dalam memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap isi Pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum menjangkau seluruh pemerintah kabupaten/kota, sehingga mereka masih menggunakan peraturan yang dikeluarkan oleh

Kemendagri. Dalam hal ini pelibatan pemerintah provinsi memang sangat diperlukan dalam mensosialisasikan peran kanwil dalam pengharmonisasian Ranperda.

iii. Capacity (Kemampuan).

Aspek *capacity* yang terkait dengan kemampuan seseorang ataupun lembaga dalam melakukan pengharmonisasian perlu mendapatkan perhatian dari berbagai pihak. Dalam hal ini terdapat beberapa faktor yang menentukan keberhasilan dari upaya pengharmonisasian seperti ketersediaan SDM, waktu, anggaran, fasilitas, mekanisme kerja dan sebagainya. Berbagai faktor tersebut dapat mendukung upaya pemerintah provinsi/daerah atau Kantor Wilayah Kemenkumham dalam memenuhi kewajiban yang diatur dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Berkenaan dengan hal tersebut kemampuan kanwil sebagai instansi vertikal Kemenkumham sudah diakui banyak pihak, sehingga pemerintah daerah pun sering melibatkan pihak dalam hal tersebut. Kondisi tersebut juga dapat terlihat pada Kanwil Kemenkumham Maluku yang sudah membangun kerjasama dengan pemerintah daerah maupu DPRD, sehingga dilibatkan dari awal pada saat pembentukan Perda di daerah tersebut.⁷³ Dengan demikian berbagai permasalahan seperti adanya tumpang tindih peraturan atau pun permasalahannya dapat diminimalisir.

73 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Maluku, Forum Group Discussion Secara Virtual Pada Tanggal 14 April 2021."

Keterlibatan kanwil dalam pengharmonisasian berlangsung secara formal melalui mekanisme yang berlaku. Namun memang diantara para informan memiliki pandangan yang berbeda mengenai hal tersebut, khususnya terkait SE Dirjen Peraturan Perundang-undangan yang juga mengemukakan mengenai mekanisme dalam pengharmonisasian. Hal ini yang menyebabkan mekanisme pengharmonisasian pada Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan disesuaikan dengan SE Dirjen PP yaitu Pemda terlebih dahulu mengajukan permintaan harmonisasi melalui persuratan. Setelah itu ditentukan perancangannya dan materi yang akan di bahas dalam rapat harmonisasi yang dilakukan dengan mengundang pihak Pemda. Hasil dari rapat harmonisasi tersebut kemudian diberikan secara tertulis kepada Pemda dan juga di laporkan kepada pusat bahwa pihak kanwil telah menyelesaikan harmonisasi dengan Pemda.⁷⁴

Begitu pula yang disampaikan oleh pejabat Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat mengenai mekanisme harmonisasi Ranperda di wilayahnya. Dalam hal ini pemerintah daerah mengajukan permohonan untuk melakukan harmonisasi dengan melampirkan Naskah Akademik, SK tentang pembentukan Perda dan rancangan Perda. Dari berbagai lampiran yang disampaikan tersebut, pihak kanwil melakukan analisa dan mengadakan dengan rapat eksternal dengan para pihak. Setelah itu dilanjutkan

74 "Pernyataan Pejabat Kanwil Hukum Dan HAM Kalimantan Selatan." Pada tanggal 22 April 2021

dengan rapat bersama untuk melakukan pembahasan. Kemudian dilakukan paraf atas dokumen oleh para pihak.⁷⁵

Dalam konteks kemampuan, kondisi harmonisasi di Kanwil Sumatera Utara sudah baik, karena disamping jumlah perancang yang cukup banyak, juga melakukan pengharmonisasian yang cukup banyak juga serta sudah aktif dilibatkan oleh biro hukum Pemda. Sarana dan prasarana yang ada sudah cukup baik, dan pada saat kondisi pandemi Covid 19 ini, terkait rapat pengharmonisasian dilakukan dengan cara virtual. Terkait dengan anggaran pengharmonisasian, karena banyak yang harus dilakukan pengharmonisasian sehingga anggaran yang disediakan tidak mencukupi. Salah satu hal yang akan menjadi penghambat dalam melakukan pengharmonisasian peraturan daerah adalah belum adanya SOP di Kanwil Kemenkumham. Tidak ada ketentuan/SOP berapa lama pegharmonisasian suatu rancangan Perda, hal ini mengakibatkan ketidakpastian bagi pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah malas untuk melakukan pengharmonisasian di kanwil. Kemudian, yang tidak kalah pentingnya adalah terkait dengan akses informasi substansi peraturan perundang-undangan, di daerah kota-kota besar akan lebih mudah mendapatkan akses ketimbang daerah-daerah lainnya.⁷⁶

Berkenaaandenganmekanismetersebut, Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat telah terdapat alur harmonisasi dengan melakukan penyusunan SOP sejak sebelum diberlakukannya UU No.

75 "Pernyataan Pejabat Kanwil Hukum Dan HAM Sulawesi Barat." Pada tanggal 22 April 2021

76 "Pernyataan Perancang Kanwil Kemenkumham Sumut." Pada tanggal 22 April 2021

15 tahun 2019. Adapun proses harmonisasi dari awal hingga selesai membutuhkan waktu 14 hari. Namun dengan diberlakukannya UU No. 15 Tahun 2019 tersebut, menjadi semakin banyak permohonan Ranperda yang akan dilakukan pengharmonisasian, sehingga SOP pun perlu menyesuaikan dengan kondisi saat ini. Dalam hal ini perancang Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat pun menjelaskan bahwa waktu pengharmonisasian yang terdapat dalam SOP selama 14 hari sebenarnya dapat dilakukan lebih cepat tergantung kerumitan substansi aturan. SOP yang disusun hanya estimasi saja tetapi pada praktiknya bisa kurang dari 14 hari. Secara tertulis, administrasi tentang harmonisasi ada satu aturan yang perlu dipedomani. Oleh karena itu perlu terdapat rujukan bakunya sehingga setiap Kanwil Kemenkumham memiliki mekanisme dan waktu yang sama dan tidak berbeda-beda.⁷⁷

Pernyataan serupa dikemukakan oleh pejabat pada Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat mengenai perlunya aturan yang baku dalam penyusunan SOP, sebagai berikut

”SOP yang kita buat ini hanya berdasarkan surat edaran. Agar tidak ada polemik bahwa kami menggunakan SE sebagai SOP, sebaiknya peraturan di bawah UU diubah untuk disesuaikan. Tolong dibakukan dalam pemenuhan atau PP. Untuk pasal 58 kita mengambil tugas biro hukum dan sekarang perlu juga dijelaskan fungsi biro hukum saat ini. Sehingga jika mereka tidak berwenang lagi, maka perlu dihapus juga tuisi tersebut dari mereka yang ada di peraturan menteri.”

77 ”Pernyataan Perancang Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat.”

Sedangkan terkait dengan waktu yang diperlukan dalam melakukan pengharmonisasian Ranperda, pejabat Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Bali menyampaikan hal yang berbeda. Terdapat anggapan bahwa di dalam Permenkumham tidak ada batas waktu pengharmonisasian. Pihak Kanwil Kemenkumham Bali melakukan koordinasi mengenai batas waktu sesuai yang disampaikan oleh Pemda, sehingga pembahasan sesuai dengan waktu yang diminta Pemda. Namun, kesulitan yang dihadapi pihak kanwil dalam melakukan pembahasan biasanya substansi yang memiliki tingkat kesulitan yang tinggi. Oleh karena itu jika Perda tersebut atributif dengan kebutuhan Perda, maka perlu diketahui maksud dan tujuan Ranperda tersebut, sehingga pihak kanwil meminta kepada ahli untuk menjelaskan maksud dan tujuan tersebut dan arah jangkauan aturan yang ingin diatur.⁷⁸ Begitupula dengan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan yang berupaya mendatangkan ahli saat pembahasan materi yang terkait dengan ilmu-ilmu tertentu. Akan tetapi kesulitannya biasanya terkait dengan kurangnya Naskah Akademik.⁷⁹

Kehadiran ahli atau pakar yang menguasai substansi memang sangat dibutuhkan oleh para perancang Kanwil Kemenkumham dalam melakukan pembahasan Ranperda, sebagaimana yang disampaikan oleh SDK, dosen STIA LAN Bandung:

"Perancang tidak perlu tahu substansi karena substansi dilakukan pembahasannya oleh pakar, sedangkan perancang

78 "Pernyataan Pejabat Kanwil Kemenkumham Bali." Pada tanggal 22 April 2021
79 "Pernyataan Pejabat Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan." Pada tanggal 22 April 2021

hanya membutuhkan pengetahuan teknis hukum. Pengharmonisasian yang dilakukan oleh Kemenkumham ini adalah bentuk tanggung jawab dari Kemenkumham sebagai lembaga yang memang melakukan pengesahan atas harmonisasi perundang-undangan. Harmonisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan perancangannya adalah hal yang baik, namun perlu juga untuk melakukan harmonisasi di Kemenkumham sebagai bentuk legalitas dan pengesahan.”

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa dalam memahami Pasal 58 ayat (2) Undang-undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam pengharmonisasian, seorang perancang hanya sebatas memberikan pengetahuan teknis hukum saja, sedangkan substansi menjadi tanggung jawab narasumber. Dalam hal ini masih terdapat keraguan terhadap kompetensi yang dimiliki perancang Kemenkumham. Oleh karena itu perlu adanya peningkatan kompetensi bagi para perancang, sebagaimana yang diungkapkan pejabat Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat, *”Perancang kami sudah cukup jumlahnya dan penugasan sudah sesuai dengan zonasi. Kami perlu juga untuk penambahan kompetensi.”*

Peningkatan kompetensi para perancang akan dapat menambah pengetahuan dan kemampuan perancang dalam pengharmonisasian Ranperda meskipun kemampuan para perancang selama ini sudah diakui oleh pemerintah daerah. Salah satunya adalah Pemerintah Provinsi Banten yang belum pernah mengajukan harmonisasi kepada Kanwil Kemenkumham Banten pun berupaya menghadirkan narasumber yang dianggap ahli dalam

substansi pengharmonisasian Ranperda yang dilakukan secara mandiri oleh pemerintah daerah. Sebelum adanya pandemi Covid 19, Pemerintah Provinsi Banten selalu melibatkan dua narasumber yang dianggap berkompeten, yaitu narasumber dari pihak Kanwil Kemenkumham Banten dan akademisi yang dipertemukan di DPRD. Sedangkan saat ini pelaksanaan rapat yang akan dilakukan harus mempertimbangkan atau menyesuaikan kondisi pandemi Covid 19 dan juga tingkat kesulitan materi atau substansi Ranperda yang disusun. Bila terdapat Ranperda yang mempunyai tingkat kesulitan rendah, maka tidak membutuhkan narasumber.⁸⁰

Kondisi berbeda terdapat pada Kanwil Kemenkumham Sumatera barat yang memang pada tahun 2020, belum terdapat anggaran untuk pakar karena membutuhkan pula anggaran transportasi dan akomodasi. Hal tersebut tidak memungkinkan untuk dilakukan pada masa pandemi Covid 19, sehingga dilakukan secara virtual. Sedangkan pada tahun 2021, sudah terdapat pertemuan tatap muka namun terbatas. Kendalanya adalah pertemuan tersebut harus disesuaikan dengan jadwal pimpinan eselon II dan juga membutuhkan sarana dan prasarana yang memadai mengingat ruang rapat memiliki keterbatasan terhadap hal tersebut. Dalam hal ini biro hukum pemerintah daerah pun tidak dapat memfasilitasi mengingat kegiatan tersebut sudah menjadi kewenangan Kanwil Kemenkumham. Untuk mengatasi permasalahan anggaran, maka dibuat aplikasi Perda Rancak.⁸¹

80 "Wawancara Dengan AS, Pejabat Pada Bidang Perundang-Undangan Pemerintah Provinsi Banten."

81 "Pernyataan Pejabat Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat." Pada tanggal 22 April 2021.

Permasalahan anggaran tersebut tidak hanya dihadapi oleh Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat saja, melainkan juga provinsi lainnya seperti Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan yang berupaya agar alokasi anggaran yang tersedia dapat menyesuaikan dengan banyaknya kegiatan perancangan dan juga penyediaan sarana dan prasarana.⁸² Keterbatasan anggaran dikhawatirkan akan mempengaruhi substansi dalam pengharmonisasian Ranperda mengingat ketersediaan anggaran tidak disesuaikan dengan kewajiban kanwil untuk melakukan harmonisasi Ranperda.⁸³

Permasalahan anggaran yang dapat mempengaruhi substansi tersebut perlu menjadi pertimbangan sebagai pernyataan dari pejabat Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat bahwa dalam upaya pengharmonisasian, pihak kanwil melaksanakan rapat konsepsi, analisis dan pembahasan, sehingga ketersediaan anggaran hanya terbatas untuk pelaksanaan beberapa kali rapat saja. Begitupula dengan penyediaan sarana berupa laptop dan menghadirkan para ahli atau pakar dibidangnya pun menjadi terhambat dengan keterbatasan anggaran yang ada.⁸⁴

Berkenaan dengan hal tersebut, pejabat pada Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat menyatakan:

"Dari sisi anggaran masing-masing kanwil berbeda. Kami belum tahu dasar pemberian anggaran apakah

82 "Pernyataan Pejabat Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan." Pada tanggal 22 April 2021

83 "Pernyataan Pejabat Kanwil Kemenkumham Maluku Utara." Pada tanggal 22 April 2021

84 "Pernyataan Pejabat Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat." Pada tanggal 22 April 2021

berdasarkan kondisi geografis dan lainnya. Anggaran saat ini tidak sinkron dan untuk rapat-rapat kita lebih banyak rapat dengan tim zonasi. Sedangkan untuk rapat dengan Pemda sangat terbatas. Pada dasarnya mengenai anggaran harmonisasi kita tidak bebankan ke Pemda. Kalaupun kita datang ke Pemda, kita menggunakan anggaran kanwil. Jika kita bicara anggaran Pemda, anggaran mereka lebih terbatas lagi daripada kita. Secara komunikasi yang kita lakukan adalah tidak semua Ranperda yang diharmonisasi bisa kita rapatkan dengan Pemda. Sementara ini sekarang bisa rapat dengan Zoom dan ini kita permaklumkan.”

Dilihat dari kemampuan Kanwil Kemenkumham dalam melakukan pengharmonisasian dapat diketahui bahwa upaya pengharmonisasian dilakukan berdasarkan permintaan pemerintah daerah yang disampaikan melalui surat. Atas permintaan tersebut maka proses pengharmonisaian dilakukan oleh para perancang Kanwil Kemenkumham yang memang memiliki pengetahuan dalam pembentukan dan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan sudah adanya pengakuan pemerintah daerah terhadap kemampuan yang dimiliki oleh para perancang, sehingga mereka sering dilibatkan dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah. Akan tetapi kemampuan yang dimiliki para perancang masih memerlukan peningkatan kompetensi mengingat belum semua perancang memiliki kemampuan yang sama dan hanya sebatas pengetahuan teknis hukum saja, sehingga memerlukan pakar yang memiliki keahlian tertentu untuk membantu para perancang dalam melakukan pembahasan pada materi hukum yang dianggap terlalu

sulit. Kondisi tersebut dilakukan untuk mempercepat penyelesaian pengharmonisasian yang memiliki batas waktu sesuai dengan SOP yang berlaku ataupun atas permintaan pemerintah daerah.

Selain itu, terdapat ketidakseimbangan antara jumlah perancang yang dimiliki oleh Kanwil Kemenkumham dengan jumlah Ranperda yang dihasilkan, sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

Tabel 12 Perbandingan Jumlah Perancang dengan Jumlah Ranperda

NO	PROVINSI	JUMLAH PERANCANG	JUMLAH RANPERDA
1	Sumatera Barat	22	2020: 376 Ranperda 2019: 363 Ranperda 2018: 319 Ranperda
2	Bali	17	2020: 50 Ranperda 2019: 30 Ranperda 2018: -
3	Kalimantan Selatan	16	2020: 50 Ranperda 2019: 39 Ranperda 2018: 22 Ranperda
4	Nusa Tenggara Barat	20	2020: 37 Ranperda 2019: 75 Ranperda 2018: 42 Ranperda

5	Sulawesi Barat	13	2020: 26 Ranperda 2019: - Ranperda 2018: - Ranperda
6	Maluku	22	2020: 17 Ranperda 2019: 12 Ranperda 2018: 10 Ranperda
7	Maluku Utara	11	2020: 24 Ranperda 2019: 13 Ranperda 2018: - Ranperda

Diolah oleh Tim

Tabel tersebut menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Barat memiliki jumlah perancang yang tidak seimbang dengan jumlah Ranperda yang ada. Hal ini berbeda jauh dengan provinsi lainnya seperti Maluku yang memiliki jumlah perancang sama, namun memiliki beban kerja yang lebih banyak dibandingkan Provinsi Sumatera Barat. Kondisi tersebut seharusnya menjadi perhatian dari Kanwil Kemenkumham dan Ditjen Peraturan Perundangan mengatasi ketidakseimbangan tersebut.

Kendala lainnya adalah anggaran juga menjadi permasalahan yang dihadapi oleh hampir setiap kanwil dalam upaya pengharmonisasian, baik untuk keperluan rapat pembahasan maupun penyediaan sarana dan prasarana. Kondisi tersebut perlu menjadi perhatian mengingat tugas para perancang memerlukan suatu pembahasan yang dilakukan secara berkesinambungan dengan berbagai fasilitas yang memadai.

iv. *Communication* (Komunikasi).

Upaya pengharmonisasian Ranperda memerlukan suatu hubungan baik antara biro hukum provinsi, kabupaten/kota dan Kanwil Kemenkumham dalam pelaksanaannya. Hal tersebut tidak akan tercapai tanpa adanya komunikasi dalam menyampaikan pesan sesuai tujuan yang diharapkan setiap instansi, yang diantaranya dapat melalui rapat koordinasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar informan menyatakan bahwa rapat koordinasi menjadi upaya yang dilakukan dalam kegiatan pengharmonisasian Ranperda.

Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat termasuk kanwil yang telah melaksanakan rapat koordinasi dengan kabupaten kota yang disampaikan dalam bentuk berita acara. Dalam hal ini biasanya setelah melaksanakan rapat harmonisasi, maka akan dilakukan perbaikan rancangan Perda dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itu Evaluasi dilaksanakan melalui rapat koordinasi dengan pemerintah provinsi dan Pemda beserta biro hukum. Dari hasil rapat tersebut, pihak kanwil mendapatkan masukan dalam berbagai tahapan dalam harmonisasi. Selain itu juga terdapat kesepakatan dengan biro hukum bahwa Ranperda yang belum diharmonisasi maka tidak akan difasilitasi. Bahkan DPRD tidak akan melakukan pembahasan. jika belum ada harmonisasi dari Kanwil Kemenkumham. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya mendorong Pemda kabupaten/kota untuk melakukan harmonisasi mengingat peran kanwil hanya berada tahap pembentukan

dan bukan pengawasan, sehingga belum terdapat sanksi formal mengenai hal tersebut.⁸⁵

Belum adanya sanksi formal bagi Pemda yang tidak melakukan pengharmonisasian juga diterapkan Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat. Dalam hal ini kanwil selalu mengadakan rakor dengan Pemda agar memiliki pemahaman yang sama mengenai pentingnya harmonisasi. Selain itu, terdapat MOU untuk melakukan harmonisasi. Pihak kanwil juga melakukan pendekatan personal untuk meningkatkan pengharmonisasian oleh Pemda, sebagaimana pejabat Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat mengungkapkan, *"..sangat dimungkinkan, tetapi yang lebih penting adalah membangun komunikasi dengan Pemda dan memberi kepercayaan kepada mereka. Jika komunikasi baik, maka mereka akan selalu menyertakan kita dalam proses harmonisasi."*

Pentingnya melakukan komunikasi yang baik dengan pihak pemerintah daerah juga diungkapkan oleh pejabat Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan:

"Komunikasi kita lakukan dengan rapat koordinasi terkait dengan tuisi kami. Kemudian kami roadshow ke kabupaten kota terkait dengan tuisi kami. Untuk komunikasi tidak ada hambatan. Upaya monitoring dilakukan dalam bentuk rakor ini dilaksanakan oleh seluruh kantor wilayah. Untuk sanksi tidak ada, tetapi kami selalu komunikasikan dengan Pemda agar mau harmonisasi. Untuk itu kami perlu koordinasi dengan baik dengan Pemda. Untuk biaya kami

85 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Sumatera Barat, Ibid."

tidak membebankan kepada Pemda dan dalam proses harmonisasi selama ini, perancang selalu diikutsertakan.”

Keikutsertaan perancang dalam pengharmonisasian Ranperda menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara para perancang dan pihak pemerintah sehingga memperlancar dalam pelaksanaan tugas. Dalam hal ini pejabat pada Kanwil Kemenkumham Maluku Utara dan pejabat pada Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat mengungkapkan hal yang sama bahwa biro hukum merasa terbantu dengan keterlibatan perancang dalam pengharmonisasian Ranperda. Dalam hal ini Pemda telah menyadari bahwa Perda yang dihasilkan akan cacat secara prosedural tanpa dilakukan pengharmonisasian.⁸⁶

Adanya adanya keterlibatan pemerintah daerah, khususnya biro hukum juga menguntungkan pihak Kanwil Kemenkumham Bali mengingat dapat menyamakan pola pikir kedua belah pihak mengenai pengharmonisasian. Namun masih banyak Pemda yang menganggap bahwa keikutsertaan perancang tidak merupakan kewajiban karena tidak ada norma yang menyatakan perancang dalam harmonisasi. Kondisi tersebut yang juga yang menjadi perdebatan, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kemungkinan aturan akan mengalami cacat secara prosedur bila tidak mengikutsertakan perancang. Oleh karena itu koordinasi dengan pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan DPRD terus

86 "Pernyataan Pejabat Pada Kanwil Kemenkumham Maluku Utara Dan Sulawesi Barat." Pada tanggal 21 April 2021.

dilakukan dengan melibatkan tim perancang untuk menyampaikan informasi mengenai tuisi Kanwil Kemenkumham Bali.⁸⁷

Kondisi yang hampir sama pun terdapat pada Kanwil Kemenkumham Banten yang memang belum melakukan komunikasi secara formal terkait Pasal 58 ayat (2) UU 15/2019 kepada Biro Hukum Pemprov. Banten, sehingga belum tercapai kesepakatan terkait pasal tersebut. Dalam hal ini komunikasi yang dilakukan sebatas mengikutsertakan Kanwil Kemenkumham pada tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Ranperda.

Kurangnya komunikasi antara pihak Kanwil Kemenkumham dengan Pemda terdapat pada Provinsi Jawa Barat sebagaimana yang diungkapkan SDK, Dosen STIA LAN bahwa pemerintah daerah tidak mengetahui mengenai konsultasi yang dilakukan Kemenkumham. Mereka enggan melakukan konsultasi karena khawatir terhadap biaya yang dikeluarkan. Padahal konsultasi dengan Kemenkumham tidak mengeluarkan biaya dan justru menguntungkan kedua belah pihak di mana perancang mendapatkan poin dari konsultasi dan pemerintah daerah memperoleh pengetahuan.⁸⁸

Terkait dengan pengkomunikasian Pasal 58 ayat 2, salah satu perancang di Kanwil Kemenkumham Sumut mengatakan bahwa pada tataran implementasinya, koordinasi atau menjalin hubungan baik sangat diperlukan dalam proses pengharmonisasian, hal ini dikarenakan bilamana pemerintah daerah memiliki perancang, kemungkinan perancang di kanwil akan tidak terpakai jika

87 "Pejabat Struktural Bali." Pada tanggal 21 April 2021.

88 "Hasil Wawancara Dengan SDK, Dosen STIA LAN Bandung." Pada tanggal 21 Mei 2021

pemerintah daerah diperbolehkan untuk mendapatkan pelatihan perancangan.⁸⁹

Hasil penelitian menunjukkan bahwa jalinan komunikasi yang baik antara pihak kanwil dan pemerintah daerah belum terjadi di semua provinsi. Walaupun demikian, sudah dilakukannya rapat koordinasi antara pemerintah daerah dengan Kanwil Kemenkumham merupakan langkah strategis dalam upaya pengharmonisasian. Dalam hal ini rapat koordinasi dapat mendorong pemerintah provinsi dan DPRD untuk turut serta membantu tercapainya tujuan pengharmonisasian Ranperda di daerah dengan tidak melakukan fasilitasi ataupun pembahasan pada tingkat DPRD tanpa adanya upaya pengharmonisasian oleh Kanwil Kemenkumham.

Kurangnya komunikasi antara pihak Kanwil Kemenkumham dengan pemerintah daerah baik dalam bentuk konsultasi ataupun rapat koordinasi dapat disebabkan ketidaktahuan pemerintah daerah terhadap adanya konsultasi Perda dan juga khawatir biaya yang harus dikeluarkan. Dalam hal ini upaya sosialisasi memang harus dilakukan secara terus menerus dan menjangkau ke seluruh kabupaten/kota mengenai masalah anggaran yang memang dibebankan pada DIPA kanwil dan keberadaan Perda yang akan cacat secara prosedural tanpa dilakukan upaya pengharmonisasian.

v. *Interest (Minat).*

Pada aspek interest ini akan menggambarkan berbagai kelebihan dan kekurangan dari proses harmonisasi yang menjadi

89 "Perancang Kanwil Kemenkumham Sumut." Pada tanggal 21 April 2021

penyebab minat pemerintah provinsi/daerah mematuhi ketentuan yang diwajibkan oleh Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Dalam hal ini, baik pihak Kanwil Kemenkumham maupun pemerintah daerah seharusnya memiliki dampak yang menguntungkan kedua belah pihak dengan adanya perubahan undang-undang dimaksud.

Dilihat dari keuntungan yang diperoleh Kanwil Kemenkumham, posisi Kanwil Kemenkumham menjadi lebih kuat sebagai instansi yang memiliki fungsi strategis dalam pembentukan Perda yang berdampak pula pada terbentuknya citra positif bagi Kemenkumham. Sedangkan keuntungan yang diperoleh para perancang adalah kinerja para perancang akan lebih terpacu mengingat terdapat pembagian tugas secara zonasi yang cukup berat. Dalam hal ini hasil harmonisasi memang digunakan oleh pemerintah daerah dalam memperbaiki Ranperda, sehingga untuk meningkatkan kinerja, para perancang perlu mendapat peningkatan kompetensi karena dapat menjadi peluang para perancang untuk mengumpulkan angka kredit dari pengharmonisasian yang diusulkan pemerintah daerah.⁹⁰

Dilihat dari sisi pemerintah daerah, perancang pada Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan dan Kanwil Kemenkumham Bali memberikan pernyataan yang sama bahwa Biro hukum seharusnya merasa terbantu dengan keberadaan Pasal 58 ayat (2) UU No. 15 tahun 2019 mengingat selama ini biro hukum memiliki beban kerja dalam memfasilitasi Ranperda kabupaten/

90 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Nusa Tenggara Barat, Op Cit."

kota.⁹¹ Dengan adanya perubahan undang-undang, maka dapat memperkuat peran kanwil dalam pengharmonisasian peraturan perundang-undangan. Untuk itu, kanwil bersinergi dengan biro hukum kabupaten/kota untuk mencari solusi terhadap berbagai masalah yang dihadapi. Namun, terdapat pula dampak negatif dari adanya Pasal 58 ayat (1) UU No 15 Tahun 2019 tersebut adalah terkait waktu pelaksanaan pengharmonisasian mengingat sulitnya mengumpulkan tim sebagai akibat banyaknya pekerjaan yang harus dilakukan.⁹²

Adanya sinergi antara pihak Kanwil Kemenkumham dengan pemerintah daerah dalam pengharmonisasian Ranperda tersebut menyebabkan Ranperda yang diajukan oleh kabupaten kota tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dapat dilakukan pencegahan sebelum pembahasan di DPRD. Hal tersebut juga mempengaruhi anggaran yang biasanya sudah dikeluarkan tidak dapat diambil lagi walaupun terdeteksi pada tahap fasilitas hukum bahwa Ranperda yang diajukan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Ranperda yang difasilitasi adalah yang sudah sesuai peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut juga berdampak pada kinerja kanwil karena Ranperda yang dihasilkan dari harmonisasi adalah Ranperda yang aspiratif dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketiadaan upaya harmonisasi pada Ranperda, akan menimbulkan risiko bahwa terdapat cacat formil dalam Perda yang dihasilkan. Walaupun demikian, saat melakukan evaluasi, waktu pengharmonisasian

91 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Kalimantan Selatan Dan Bali."

92 "Perancang Kanwil Hukum Dan HAM Bali, Op Cit."

perlu mendapatkan perhatian, khususnya dalam penjadwalan yang dilakukan, sehingga solusi yang dapat dilakukan adalah SOP yang mengunci waktu harmonisasi.⁹³

Perancang Kanwil Kemenkumham Maluku Utara pun menyatakan kondisi yang sama yaitu adanya Pasal 58 ayat (2) UU No. 15 tahun 2019 berdampak pada biro hukum yang tidak lagi terlalu bekerja keras karena tahapan pembahasan telah diselesaikan di tahap evaluasi sehingga substansi tidak lagi dibahas dari awal. Dalam hal ini, Kanwil Kemenkumham dan pemerintah daerah memiliki ego sektoral masing-masing. Oleh karena itu ketika harmonisasi telah dilimpahkan ke kanwil, maka harus didukung dengan ketersediaan anggaran yang memadai. Hal ini dikarenakan Provinsi Maluku Utara terdiri dari 1 provinsi, 2 kota dan 9 kabupaten yang memerlukan upaya pengharmonisasian. Selain itu juga upaya penegakan aturan dilakukan oleh pihak Kanwil Kemenkumham Maluku terkait pemanfaatan harmonisasi, sebagaimana disampaikan perancang Kanwil Kemenkumham Maluku Utara,

"Kami berupaya menegakan aturan, tetapi Pemda sebagai pengguna hasil harmonisasinya tidak disampaikan kepada pimpinan mereka walaupun 100% hasil harmonisasi yang digunakan adalah hasil harmonisasi dengan kami."

Merujuk pada berbagai hal yang telah dikemukakan, dapat diketahui bahwa keberadaan Pasal 58 ayat (2) UU No. 15 tahun 2019 ternyata membawa dampak yang positif bagi Kanwil

93 "Perancang Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat."

Kemenkumham dan pemerintah daerah, sebagaimana juga dikemukakan oleh perancang pada Kanwil Kemenkumham Maluku,

"Biro Hukum dan Kanwil saling membutuhkan dan memperoleh keuntungan jika harmonisasi berjalan lancar. Tidak ada pungutan biaya untuk hal tersebut. Terkait risiko, apabila tidak mentaati aturan risikonya ada di mereka karena contohnya kemarin terdapat peraturan yang dibatalkan kemendagri karena tidak menaati prosedur kami."

Pernyataan yang berbeda diungkapkan oleh AS, pejabat Biro Hukum Provinsi Banten, yang mengungkapkan bahwa yang bersangkutan menyadari mengenai keuntungan yang di dapat terkait adanya ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU No.15 tahun 2019, yaitu harmonisasi dilakukan oleh pihak Kanwil Kemenkumham Banten. Namun kerugian atas ketentuan tersebut adalah pihak Biro Hukum Pemrov. Banten hanya menunggu hasil harmonisasi yang dilakukan oleh pihak Kanwil Kemenkumham Banten. Dalam hal ini tidak ada resiko, apabila Biro Hukum Pemrov. Banten tidak mentaati ketentuan pasal tersebut, karena tidak adanya penenaan sanksi dalam ketentuan pasal tersebut, bahkan selama ini pengajuan Ranperda selalu diregistrasi oleh Kemendagri. Oleh karena itu pihak Kanwil Kemenkumham membangun komunikasi dengan pihak Biro Hukum Pemrov. Banten terkait ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU No 15 tahun 2019.⁹⁴

94 "Hasil Wawancara Dengan AS, Pejabat Biro Hukum Provinsi Banten Pada 20 Mei 2021."

Upaya pengharmonisasian yang dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham dengan dukungan pemerintah daerah ternyata dapat meminimalisir adanya Ranperda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebelum dilakukan pembahasan pada tingkat DPRD. Kondisi tersebut tentu saja berdampak pada kinerja kanwil yang dianggap semakin baik dan memiliki fungsi strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi waktu penyelesaian pengharmonisasi masih dianggap menjadi permasalahan mengingat sulitnya mengumpulkan tim sebagai akibat banyaknya pekerjaan yang harus dilakukan.

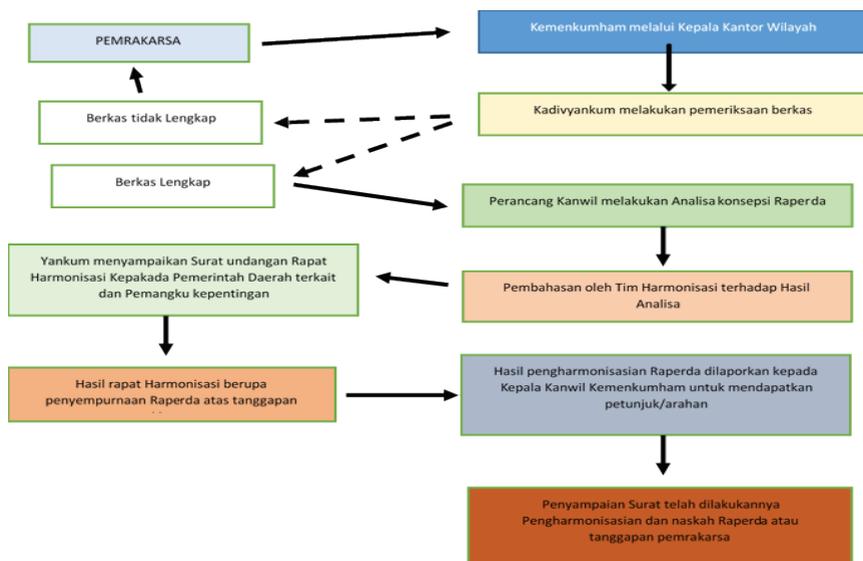
Adanya sinergitas yang baik juga berdampak pada biro hukum yang merasa terbantu dengan adanya pengharmonisasian oleh kanwil, bari dari segi tenaga maupun anggaran. Dalam hal ini komunikasi dan koordinasi harus terus dilakukan dalam upaya mencari solusi yang tepat terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi walaupun terkadang terdapat ego sektoral pada masing-masing instansi.

vi. *Process (Proses).*

Upaya pengharmonisian Ranperda oleh pihak Kanwil Kemenkumham melalui berbagai tahapan yang pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Dalam hal ini proses harmonisasi yang dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham memiliki keseragaman dalam berbagai tahapan yang dilakukan walaupun terdapat kanwil yang menyesuaikan dengan kondisi wilayahnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun alur atau proses pengharmonisasian peraturan daerah yang dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham sebagai berikut:

Gambar 2 Alur Pengharmonisasian Peraturan Daerah Oleh Kanwil Kemenkumham



Salah satu proses harmonisasi Ranperda, dapat terlihat pada Provinsi Kalimantan Selatan. Pada provinsi tersebut, Pemda mengajukan permohonan secara tertulis. Setelah mengumpulkan data-data administrasi dan memberikan tenggang waktu untuk memeriksa persyaratan yang dibutuhkan selama maksimal 5 hari beserta, maka upaya yang dilakukan adalah melakukan analisa konsepsi. Langkah berikutnya adalah kanwil melakukan rapat harmonisasi dengan pihak Pemda dan pemrakarsa. Hasil pengharmonisasian dibuat secara tertulis dan dikirim pada pihak terkait dan diperbaiki sesuai masukan perancang agar dapat dikembalikan ke Kanwil setelah diberikan paraf. Proses harmonisasi tersebut menjadi dokumen laporan kanwil kepada

Ditjen PP.⁹⁵ Dalam hal ini berbagai alur proses yang terkait dengan pengharmonisasian tersebut, perancang Kemenkumham Kalimantan Selatan meenyatakan, *"SOP secara utuh dari Ditjen PP kita belum menerima, mungkin secara umum sama hanya teknis tertentu yang disesuaikan daerah masing-masing. Kasubbid yang mengecek kelengkapan dokumen."*

Berkeanaan dengan proses pengharmonisasian yang telah dikemukakan tersebut, pejabat Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat menyatakan:

"Saat pemohon mengajukan harmonisasi, kemudian kita lakukan pemeriksaan administrasi. Perancang kemudian ditugaskan sesuai dengan zonasi. Kemudian dilakukan rapat-rapat pembahasan dan kita berikan masukan. Kemudian Pemda akan melakukan perbaikan dan menyerahkan kemabli perbaikan sesuai masukan. Kesulitannya adalah penyesuaian jadwal dengan pimpinan yang juga punya tugas di bidang lain. Kemudian soal perancang tidak ada masalah karena perancang kami dari sisi kuantitas dan kualitas cukup. Untuk anggaran kami memang tidak sesuai dengan banyaknya jumlah harmonisasi."

Proses pengharmonisasian yang hampir sama pun disampaikan oleh perancang Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat yang menyatakan bahwa metode harmonisasi Ranperda tidak banyak berubah yaitu pemohon mengajukan surat permohonan ke kanwil dan kemudian dilakukan penugasan pengharmonisasian sesuai

95 "Perancang Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan."

zonasi perancang. Setelah itu dilakukan rapat internal dan rapat dengan pemrakarsa.⁹⁶ Begitula pada Kanwil Kemenkumham Maluku yang pada proses pengharmonisasian Ranperda didahului dengan permohonan instansi pemrakarsa ke Kanwil Kemenkumham Maluku. Atas dasar permohonan tersebut, maka dilakukan penyusunan jadwal agar tidak terjadi tumpang tindih waktu pembahasan. Setelah itu dilakukan pembahasan awal dan pembahasan konsepsi. Namun kendalanya adalah SDM dari pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang tidak ada, sehingga pihak kanwil harus membagi personil ke dalam beberapa kegiatan. Selain itu ketidakhadiran pihak yang diundang dalam rapat pembahasan juga menjadi kendala dalam proses pengharmonisasian Ranperda.⁹⁷

Kanwil Kemenkumham Maluku lebih menekankan mengenai persyaratan yang harus dilengkapi dalam proses pengharmonisasian pada saat melakukan permohonan seperti Naskah Akademik, SE Tim Penyusun Ranperda, Ranperda yang telah ditandatangani tim penyusun, ijin pembentukan Ranperda dalam hal Ranperda tidak termasuk dalam daftar Ranperda. Untuk Ranperda RT/RW harus ada surat persetujuan substansi dari pemerintah pusat. Setelah itu dilakukan pemeriksaan administratif dan melanjutkan pembahasan. Upaya selanjutnya adalah melakukan analisis konsepsi yang dilakukan perancang di dalam pokja 1 dan 2 dalam waktu 15 hari. Terakhir, rapat pengharmonisasi untuk mendapatkan kebulatan konsepsi bersama Pemda, instansi vertikal dan ahli dari perguruan tinggi.⁹⁸

96 "Perancang Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat."

97 "Perancang Kanwil Kemenkumham Maluku."

98 "Perancang Kanwil Kemenkumham Maluku Utara."

Pemeriksaan dokumen guna mencocokkan persyaratan dalam proses tahapan pengharmonisasian juga disampaikan oleh perancang Kanwil Kemenkumham Bali sebelum ditentukan penjadwalan harmonisasi internal dengan perancang di dua pokja. Kemudian dilakukan penjadwalan kembali setelah bahan selesai dibahas secara internal. Untuk harmonisasi pihak kanwil mengundang pemrakarsa dan biro hukum Pemda. Hal ini berarti sudah sejak dari awal pihak kanwil memfasilitasi kabupaten/kota sehingga tidak banyak kendala. Setelah itu kanwil mengeluarkan surat harmonisasi sebagai rekomendasi bahwa kabupaten/kota menjadi dasar fasilitasi di provinsi.⁹⁹

Lebih lanjut dikemukakan mengenai kelengkapan dokumen daerah tetap dilakukan seleksi sesuai ketentuan Surat Edaran yang mengharuskan terlampir Naskah Akademik, SK pembentukan Perda, Ranperda yang diajukan sudah diparaf oleh pemrakarsa, izin pembentukan Ranperda tidak termasuk hukum Ranperdanya apabila pembentukan Ranperda tidak sesuai. Sedangkan ketentuan pembentukannya tidak terlepas dari SOP yang berlaku selama 5 hari. Dalam hal ini pihak kanwil yang akan menyeleksi kembali kelengkapannya sebelum diajukan ke pimpinan untuk diproses. Setelah tahapan proses pengharmonisasian selesai dilakukan, hasil pengharmonisasian dilakukan dengan mengeluarkan surat selesai harmonisasi dan masukan-masukan dari kanwil. Mereka akan melakukan perbaikan sesuai dengan masukan kanwil dan para

99 "Perancang Kanwil Kemenkumham Bali."

pemrakarsa akan memaraf yang menjadi syarat untuk fasilitasi di biro hukum.¹⁰⁰

Pada tahap kelengkapan dokumen yang dilakukan Kanwil Kemenkumham Provinsi Nusa Tenggara Barat, secara umum dokumen yang dianggap sudah lengkap, akan dilakukan perancang sesuai zonasinya. Namun pada praktiknya, para pemohon harmonisasi meminta waktu sesuai dengan keinginan mereka seperti 5 sampai 10 hari. Hal ini yang menjadi kendala dan para perancang merakan adanya tekanan atau *pressure*. Dalam hal ini data-data pendukung seperti Naskah Akademik atau mater terkait lainnya terkadang harus disusun sendiri oleh perancang. Oleh karena itu jangka waktu harmonisasi disesuaikan dengan SOP yaitu selama 5-15 hari. Setelah itu kanwil menyampaikan hasil dan mengadakan rapat dengan penerima manfaat.¹⁰¹

Berkaitan dengan waktu yang diperlukan dalam pengharmonisaian, Perancang Kemenkumham Nusa Tenggara Barat mengungkapkan:

"Walaupun di peraturan perundang-undnagan tidak ada batasan lama waktu harmonisasi, agenda-agenda di daerah telah ditentukan. Praktiknya, Ranperda yang diusulkan di harmonisasi biasanya mendekati dengan pembahasan DPRD. Karena UU No. 15 Tahun 2019 ini baru dan pemerintah belum membuat aturan pelaksanaanya, maka masih ada anggapan untuk menggunakan permendagri 120.

100 "Perancang Kanwil Kemenkumham Bali." Pada tanggal 22 April 2021

101 "Perancang Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat." Pada tanggal 22 April 2021

Pemerintah melalui UU Cipta Kerja juga meminta kanwil untuk harmonisasi. Tetapi yang menjadi pertanyaan adalah cakupannya hanya terbatas pada 79 UU yang ada di UU Cipta Kerja atau seluruh UU. Yang pasti permendagri harus dilakukan perubahan.”

Lebih lanjut dikemukakan oleh Perancang Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat bahwa dalam proses pengharmonisasian, struktural hanya melaksanakan tugas administrasi saja yang terkait persuratan. Sedangkan substansi diserahkan kepada perancang. Pelaksanaan harmonisasi masih seperti teknis yang sudah diatur dalam UU No.15 Tahun 2019 tersebut. Para perancang melakukan harmonisasi mulai dari judul hingga hal lainnya. Selama pelaksanaan pengharmonisasian tidak terbentuk dengan yang lain, maka akan tetap selaras dengan norma-norma lain. Pengharmonisasian sesuai Perdana dalam arti pengharmonisasian dilakukan sejak awal. Sebenarnya bukan tumpang tindih, tetapi satu pekerjaan yang dilakukan kanwil yaitu setelah dilakukan pengharmonisasian, biasanya ada perubahan saat pembahasan dengan DPRD, sehingga mereka melakukan pengharmonisasian kembali kepada kanwil. Dalam hal ini terdapat permasalahan harmonisasi seperti hanya ada di penyusunannya dan tidak pada pembahasannya. Tidak tumpang tindih secara eksplisit tetapi masalahnya adalah adanya harmonisasi lagi setelah dilakukan oleh kanwil. Pada umumnya hasil pengaharmonisasian digunakan

sebagai pertimbangan, ada kalanya karena ada kepentingan lain harmonisasi ini hanya formalitas saja.¹⁰²

Berkaitan dengan alur yang proses pengharmonisasian, Kanwil Kemenkumham Maluku Utara telah melaksanakan sesuai SOP prosedurnya sesuai SOP yang disusun secara bersama-sama dengan para perancang sesuai surat edaran mengingat SOP internal belum disusun. Dalam hal ini alur permohonan telah disampaikan Kanwil Kemenkumham Maluku kepada pemerintah daerah.¹⁰³

Kondisi serupa pun terdapat pada Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat yang dalam proses teknis, telah menyusun SOP dengan membuat alur permohonan mengirimkan berkas. Pihak kanwil memiliki petugas khusus yang menerima pengajuan, melakukan pemeriksaan kelengkapan dan menjadwalkan rapat. Dalam hal ini kurang lebih dalam kurun waktu 15 hari, pihak kanwil mengadakan rapat pengharmonisasian dan memberikan notulensi untuk perbaikan jika diperlukan. Setelah perbaikan selesai, perancang yang bertugas dipanggil kembali untuk melakukan pemeriksaan mengenai kesesuaian perbaikan. Bila dianggap sudah sesuai, maka paling lama 7 hari, badan hukum membuat paraf persetujuannya dan akan dikembalikan ke pemerintah daerah. Untuk dokumen sudah dilampirkan di SOP. Begitupula kebutuhan dokumen khusus misalnya keperluan yang berkaitan dengan K/L lain pihak kanwil lampirkan juga di SOP.

102 "Pengumpulan Data Secara Virtual Dengan Salah Satu Pejabat Structural Di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia NTB, Pada Tanggal 22 April 2021."

103 "Pejabat Pada Kanwil Kemenkumham Maluku Utara." Pada tanggal 22 April 2021

Proses pengharmonisasian merupakan tahap yang memang harus dilakukan kanwil dalam melakukan pengharmonisasian Ranperda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir seluruh kanwil memiliki tahap yang sama dalam proses pengharmonisasian tersebut. Dalam hal ini terdapat proses pengharmonisasian yang dilakukan dengan menyesuaikan kondisi wilayah masing-masing, namun tidak menjadi permasalahan selama tidak bertentangan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019.

Adapun proses pengharmonisasian Ranperda tersebut dilakukan setelah adanya permohonan tertulis yang dilengkapi dengan berkas administrasi baik berupa Naskah Akademik, SE Tim Penyusun Ranperda, Ranperda yang telah ditandatangani tim penyusun dan sebagainya. Dalam hal ini kesulitan yang dihadapi para perancang adalah kurangnya data pendukung berupa Naskah Akademik atau materi terkait lainnya, sehingga para perancang harus membantu penyusunan data pendukung tersebut. Setelah melakukan pemeriksaan berkas, maka dilakukan pembahasan awal dan konsepsi sebelum dilakukan rapat harmonisasi dengan pihak Pemda dan pemrakarsa. Adapun Hasil pengharmonisasian dibuat secara tertulis dan dikirim pada pihak terkait dan diperbaiki sesuai masukan perancang agar dapat dikembalikan ke kanwil setelah diberikan paraf. Proses harmonisasi tersebut menjadi dokumen laporan kanwil kepada Ditjen PP.

Berbagai informasi yang disampaikan pihak kanwil dari beberapa provinsi menunjukkan bahwa mereka telah proses pelaksanaan pengharmonisasian sesuai dengan aturan yang ditetapkan, khususnya Surat Edaran Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata cara dan Prosedur Pengharmonisasian,

Pembulatan dan Pematapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

vii. Ideology (Keyakinan).

Dalam penelitian ini akan dilihat sejauhmana pemerintah provinsi/daerah meyakini proses pengharmonisasian berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian penting dari Ranperda secara sukarela melaksanakannya.

Upaya monitoring dan evaluasi pengharmonian Ranperda menjadi salah satu upaya untuk mengetahui implementasi Pasal 58 ayat (2) UU No. 15 tahun 2019. Dalam hal ini sebagian kanwil sudah melaksanakan upaya tersebut, yang salah satunya adalah Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat yang selalu melakukan monitoring dan evaluasi untuk mengetahui berbagai kekurangan dalam pengharmonisaian Ranperda, sehingga tidak perlu melakukan *social pressure* terhadap pemerintah daerah.¹⁰⁴ Begitupula dengan Kanwil kementerian Hukum dan HAM Bali yang melakukan rapat koordinasi. Dari hasil koordinasi, kanwil dapat melakukan monitoring terkait Ranperda yang masuk dan administrasinya. Pihak kanwil hanya mengingatkan mengenai perlunya melakukan harmonisasi dan tidak melakukan *social pressure* terhadap pemerintah kabupaten/kota karena merupakan

104 "Pejabat Pada Kanwil Kemenkumham Sulawesi Barat." Pada tanggal 22 April 2021

mitra kanwil. Oleh karena itu tidak ada sanksi formil karena sudah adanya sinergi antara kanwil dengan Pemda.¹⁰⁵

Tim Pokja pun dilibatkan oleh Kanwil Kemenkumham, seperti halnya Provinsi Kalimantan Selatan dalam melakukan evaluasi koordinasi mengenai pengharmonisasian Ranperda. Dalam hal ini pihak kanwil menganggap Pemda sebagai rekan kerja dan tidak terdapat *social pressure*. Koordinasi dilakukan dengan mengunjungi dan menanyakan alasan Pemda tidak melakukan harmonisasi, sehingga tidak ada sanksi formil.¹⁰⁶

Walaupun kanwil tidak melakukan *social pressure* dan pemberian sanksi formil, namun Pemda tetap harus melakukan perubahan terhadap Perda yang dianggap pertentangan, sebagaimana diungkapkan perancang pada Kanwil Kemenkumham Sumatera Barat:

"Sebelum UU No.15 Tahun 2019, rekomendasi yang dikeluarkan oleh kanwil hanya bersifat anjuran dan jika Pemda tidak mematuhi hasil analisis tim perancang, maka tidak ada konsekuensi apapun. Tetapi setelah diberlakukannya UU No.15 Tahun 2019, jika rekomendasi dari perancang bahwa Ranperda ini bertentangan, Pemda harus memperbaikinya."

Pada Kanwil Kemenkumham Maluku utara, upaya koordinasi pun dilakukan untuk memonitoring harmonisasi pada Pemda.

105 "Pejabat Pada Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM Bali." Pada tanggal 22 April 2021

106 "Pejabat Pada Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan." Pada tanggal 22 April 2021

Pihak kanwil sering melakukan sosialisasi dan monitoring dengan Pemda. Di daerah kami sekitar 40% untuk bekerjasama, namun ada beberapa kabupaten yang belum menjalin kerjasama dengan kami. Dalam hal ini jarak tempuh yang jauh untuk menuju kabupaten/kota menjadi kendala.¹⁰⁷

Berkaitan dengan kegiatan evaluasi, pejabat Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat mengatakan bahwa kegiatan evaluasi biasanya bekerjasama dengan perancang, namun tidak semua kabupaten/kota dilakukan evaluasi. Pihak kanwil tidak menerapkan *social pressure* karena dilakukan secara kekeluargaan saja. Oleh karena itu Kanwil Kemenkumham NTB pun sudah memiliki MoU dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Selain itu juga tidak ada sanksi formal yang berlakuan.¹⁰⁸

Lebih lanjut dikemukakan mengenai risiko tidak mentaati pasal 58 adalah Perda tersebut cacat formil karena tidak sesuai prosedur yang sah. Implikasi ini adalah berdasarkan UU MA, menyatakan bahwa MA berwenang membatalkan aturan di bawah UU bila dibentuk dengan proses yang tidak sesuai. Selain itu juga, ditambahkan bahwa dengan adanya kewenangan harmonisasi oleh kanwil, maka akan menguntungkan biro hukum. Dengan sinergi antara kanwil dan biro hukum sehingga bisa menjalankan *executive review* atas Ranperda. Dalam melakukan harmonisasi, pihak lain tidak mengeluarkan biaya. Pihak kanwil berupaya memberikan pelayanan maksimal dalam harmonisasi sehingga proses harmonisasi berjalan lancar. Proses harmonisasi dan sinergitas telah

107 "Pejabat Pada Kanwil Kemenkumham Maluku Utara." Pada tanggal 22 April 2021

108 "Kanwil Kemenkumham Nusa Tenggara Barat." Pada tanggal 22 April 2021

berjalan dengan baik dan pihak kanwil banyak mendapat apresiasi karena dianggap sangat membantu. Kanwil Kemenkumham NTB juga mendapatkan kepercayaan dari DPRD untuk melakukan harmonisasi. Jika Pemda tidak menaati pasal 58 maka Perda akan cacat secara formil dan tentunya substansi akan bermasalah.¹⁰⁹

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar Kanwil Kemenkumham telah melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi. Upaya tersebut dilakukan dengan dengan melakukan rapat koordinasi ataupun berkunjung ke Pemerintah Daerah untuk menanyakan alasan belum dilakukannya harmonisasi. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, tidak dilakukan *social pressure* ataupun sanksi formil mengingat pendekatan yang dilakuka bersifat kekeluargaan dan banyak faktor yang menyebabkan belum dilakukannya harmonisasi. Akan tetapi upaya monitoring dan evaluasi tidak dapat dilakukan semua pemerintah daerah dengan mempertimbangkan jarak tempuh kabupaten/kota yang sangat jauh.

Upaya monitoring dan evaluasi menjadi suatu upaya yang tepat dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam upaya pengharmonisan. Dalam hal ini sanksi formil masih sulit diterapkan tanpa adanya dasar hukum yang kuat berupa peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang bersifat tegas dalam pemberian sanksi.

109 *Ibid.*

3. Hambatan dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah

Dari hasil pengiriman questioner ke 33 Kantor Wilayah Kemenkumham, didapatkan data sebagai berikut:

Tabel 13 Hambatan dalam Pengharmonisasian Ranperda

NO	KANWIL
1.	Babel
	<ol style="list-style-type: none">1. Masih ada pemerintah daerah yang mengacu dengan ketentuan Pasal 30 ayat (1) Permendagri No 58 tahun 2015 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah. Dengan telah diubahnya Pasal 58 Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan maka pasal 30 ayat (1) Permendagri No 58 tahun 2015 tidak berlaku lagi karena telah terjadi peralihan kewenangan dari semula dikoordinasikan oleh biro hukum kabupaten/kota beralih dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.2. Alokasi anggaran untuk kegiatan pengharmonisasian tidak mencukupi.3. Sarana dan Prasarana penunjang belum mendukung.4. Perancang ditempatkan diluar bidang hukum, sehingga menyebabkan perancang tersebut tidak fokus dan sering tidak menghadiri rapat harmonisasi ketika jadwal kegiatan bersamaan dengan kegiatan dibidang struktural.5. Kompetensi perancang yang belum memadai.
2.	Maluku
	<ol style="list-style-type: none">1. Dari segi administrasi Pemda kabupaten/kota di Maluku dalam mengajukan Permohonan Pengharmonisasian Ranperda tidak melengkapi persyaratan permohonan pengharmonisasian Ranperda seperti yang ditentukan dalam Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemanfaatan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yang mana seperti tidak adanya Naskah Akademik, SK Tim Penyusun Ranperda, dan Ranperda yang diusulkan tidak masuk dalam Propem Perda.

	<p>Ketiga hal tersebut sering dijumpai ketiga Pemda kabupaten/kota dalam mengajukan Permohonan Harmonisasi Ranperda.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Disamping itu pula ada beberapa dari Bagian Hukum Kabupaten/Kota yang belum mengetahui tentang Proses Permohonan Pengajuan Harmonisasi Ranperda. Hal ini akan menghambat Proses Harmonisasi Ranperda yang akan dilakukan pada hal sudah mengajukan Ranperdanya dengan surat permohonannya, dan dari segi teknis pengharmonisasian terhadap materi muatan Ranperda masih ada ditemui Ranperda yang <i>copy paste</i> dari daerah lain di luar Maluku, yang mana belum tentu bisa diterapkan di daerah kabupaten/kota di Maluku. Akibatnya menghambat dalam proses harmonisasi yang sudah berjalan yang membutuhkan waktu lama untuk merumuskan norma baru dalam materi muatan. 3. Disamping itu masih juga dijumpai keterbatasan SDM dari OPD pengusul/pemrakarsa kabupaten/kota yang kurang menguasai tupoksi/bidangnya saat dilakukan proses harmonisasi. Selain itu pula kondisi wilayah geografis Maluku yang merupakan wilayah kepulauan yang dipisahkan dengan laut yang luas, sehingga rentang kendali Pemda kabupaten/kota yang sangat jauh dan biaya yang sangat mahal menuju ke Kanwil Kemenkumham Maluku yang letaknya di Pulau Ambon untuk melaksanakan proses harmonisasi Ranperda. Ada upaya yang dilakukan. Proses rapat harmonisasi melalui virtual namun hasilnya tidak memuaskan karena terkendala jaringan internet dari Pemda kabupaten/kota yang kurang baik.
3.	Bali
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang lengkapnya persyaratan pengharmonisasian yang diajukan OPD pemrakarsa khususnya Naskah Akademik. Dalam pelaksanaannya masih banyak perangkat daerah yang rancangan peraturan daerah yang tidak melampirkan Naskah Akademik. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan pengaturan mengenai persyaratan pengharmonisasian antara Undang- Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi dimana dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan dan/atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, sedangkan berdasarkan angka 5 huruf c butir 1) Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian,

	<p>Pemantapan dan Pembedakan Konsep disebut bahwa permohonan Pengharmonisasian pengharmonisasian diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan, berupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Naskah Akademik; b. Keputusan Mengenai Pembentukan Panitia Antar Perangkat Daerah; c. Rancangan peraturan daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah; dan d. izin pembentukan rancangan peraturan daerah dalam hal rancangan peraturan daerah tidak masuk dalam daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah. <ol style="list-style-type: none"> 2. Ketidaksinkronan antara naskah akademik dan/atau penjelasan/keterangan dengan rancangan peraturan daerah yang diajukan Organisasi Perangkat Daerah Pemrakarsa. 3. Kehadiran kepala bagian hukum dan pimpinan OPD dalam pelaksanaan pengharmonisasian, pembedakan, dan pemantapan konsep belum maksimal hal ini dikarenakan dalam pengharmonisasian, pembedakan dan pemantapan konsep dibutuhkan keputusan yang hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang. 4. Kurangnya penyebaran informasi terkait proses harmonisasi yang dilakukan di kantor wilayah, sehingga menyebabkan beberapa kabupaten/kota belum memahami legal formal dan material proses pengharmonisasian, serta masih terdapat rancangan peraturan daerah inisiatif DPRD yang dimintakan harmonisasi ke kanwil.
4.	Kalsel
	<p>Syarat harmonisasi harus ada NA atau penjelasan, kadangkala tidak dilampirkan, sehingga menghambat proses pelaksanaan harmonisasi yang dilakukan oleh kanwil.</p>
5.	Kalbar
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum semua Ranperda diharmonisasikan ke kanwil; 2. Masih banyak SKPD yang kurang memahami tisi kanwil dalam pengharmonisasian Perda; 3. Belum ada aturan turunan dari Pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 ttg Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 ttg Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai juknis untuk kanwil melakukan pengharmonisasian; 4. kurang meratanya kompetensi pada setiap jenjang perancang.

6.	<p>Kaltim</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan kebijakan selama pandemi sehingga rapat fasilitasi harmonisasi belum terlaksana secara efektif; 2. Kompetensi perancang yang tidak merata sehingga belum terlalu efektif dalam berbagi beban kerja dalam pembahasan yaitu Ranperda dan Rapergub/Raperbup/Raperwali; 3. Beberapa perancang tidak memiliki minat yang mendalam terhadap pekerjaan perancangan; 4. Rasio jumlah perancang tidak sebanding dengan jumlah permohonan harmonisasi yang diajukan oleh pemerintah daerah; 5. Anggaran yang tersedia untuk memfasilitasi berbagai kegiatan yang berkaitan dengan harmonisasi produk hukum daerah sangat minim dengan wilayah kerja yang luas mencakup 2 provinsi yaitu Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara.
7	<p>Lampung</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Kurangnya pelibatan partisipasi publik dan ahli pada tahap atau proses harmonisasi; b. Ego sektoral antar pihak terkait; c. Proses pembentukan peraturan daerah yang melibatkan perancang pada kantor wilayah hanya sebatas tahapan pengharmonisasian draf dalam tahapan pembahasan, seharusnya peran perancang dalam pengharmonisasian terlibat sedari awal mulai dari tahapan perencanaan (penyusunan Propem Perda) hingga tahapan akhir; d. Kurangnya pemahaman teknis antara pemerintah daerah dengan kantor wilayah dalam proses pengharmonisasian Ranperda pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; e. Belum adanya konsekuensi hukum jika tidak melibatkan kantor wilayah dalam proses pengharmonisasian Ranperda; f. Keterbatasan anggaran dalam pelaksanaan rapat harmonisasi yang harusnya dapat mengakomodir keseluruhan permohonan harmonisasi di seluruh kab/kota dan provinsi.
8.	<p>Nusa Tenggara Barat</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya koordinasi terkait penyesuaian jadwal harmonisasi dengan pemerintah daerah (instansi terkait), dimana terkadang pemerintah daerah/instansi terkait dalam melakukan pengharmonisasian memberikan jadwal mendadak sesuai dengan kebutuhan mereka, sehingga kantor wilayah kurang maksimal dalam melakukan pengharmonisasian;

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Kurangnya keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan di kantor wilayah dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama pada tahap perencanaan dan penyusunan Ranperda/Raperkada; 3. Adanya otoritas kewenangan biro hukum provinsi untuk memfasilitasi setiap produk hukum daerah kabupaten/kota yang secara tidak langsung meminimalisir peran kantor wilayah dalam hal fasilitasi produk hukum daerah.
9.	Papua Barat
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya pemahaman pemerintah daerah terkait tugas pokok dan fungsi serta pentingnya pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Kantor Wilayah Hukum dan HAM. 2. Masih terdapat ego-sektoral yang tinggi di pemerintah daerah sehingga tidak melibatkan kantor wilayah dalam proses pembentukan produk hukum daerah. 3. Faktor geografis antara provinsi dan kabupaten yang jauh sehingga harus ditempuh dengan moda transportasi pesawat udara mengakibatkan kebutuhan anggaran yang besar. 4. Masih terdapat beberapa kabupaten yang belum aktif dalam pembentukan produk hukum daerah terutama bagi kabupaten pemekaran. 5. Anggaran pada kantor wilayah terkait Rapat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah di kantor wilayah kurang memadai.
10.	Sulawesi Utara
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya sarana dan praarana dalam menunjang rapat harmonisasi, misalnya proyektor, printer, dll; 2. Kurangnya anggaran harmonisasi mengakibatkan di tahun 2020 ada beberapa permohonan harmonisasi Ranperda ditunda pelaksanaannya, dan baru dilakukan rapat harmonisasi di tahun 2021; 3. Kelengkapan berkas permohonan harmonisasi dari pemerintah daerah sering tidak lengkap. Ketika diminta melengkapi dibutuhkan waktu yang lama untuk ditindaklanjuti.
11.	Sulawesi Selatan
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minimnya pemahaman pemerintah daerah terkait pengharmonisasian yang dilakukan di kantor wilayah sebagaimana diatur didalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Belum diubahnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 3. Pemerintah daerah kesulitan dalam memenuhi salah satu kelengkapan dokumen persyaratan pengharmonisasian di kantor wilayah berupa Naskah Akademik keputusan mengenai pembentukan panitia antar perangkat daerah, rancangan peraturan daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan dari seluruh anggota panitia antar perangkat daerah, dan izin pembentukan rancangan peraturan daerah dalam hal rancangan peraturan daerah tidak masuk dalam daftar program pembentukan peraturan daerah sesuai Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH.01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.
12.	Sumatera Selatan
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah daerah belum semuanya memahami peranan Kanwil Hukum dan HAM dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; 2. Rendahnya pemahaman pemerintah daerah mengenai Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sehingga secara teknis banyak daerah yang tidak melampirkan dokumen pendukung dalam pengajuan pengharmonisasian ke Kanwil Hukum dan HAM Sumsel.
13.	Bengkulu
	Belum setiap pemerintah daerah memahami proses dan prosedur harmonisasi; kurangnya sumber daya manusia di pemerintah daerah; dan jarak antara pemerintah daerah dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Bengkulu.
14.	NTT
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum semua pemerintah daerah baik kabupaten/kota dan juga Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan;

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Belum semua pemerintah daerah yang paham mengenai syarat, mekanisme dan tahapan pengharmonisasian, pemantapan dan pembulatan konsepsi rancangan peraturan daerah di Kanwil Kemenkumham NTT akibat perubahan regulasi dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan 3. Belum semua perancang memiliki tingkatan kompetensi yang sama atau berimbang.
15	DIY
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masih banyak rancangan Perda yang belum memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai UU nomor 12 Tahun 2011. 2. Belum seluruh penyusunan rancangan peraturan daerah melibatkan perancang peraturan perundang-undangan di setiap tahapan. 3. Disharmoni peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya yang mengatur mengenai mekanisme pembentukan Perda khususnya berkaitan dengan proses pengahrmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Ranperda sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 yang ditindaklanjuti dengan Permenkumham 22 Tahun 2018 dan Permenkumham 23 tahun 2018 dengan UU 23/2014 yang mengamankan pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan produk hukum daerah dalam Permendagri 80 Tahun 2015) menyebabkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan proses harmonisasi peraturan daerah yang dilakukan oleh Kemenkumham dan biro hukum. Permenkumham 22 Tahun 2018 dan Permenkumham 23 tahun 2018 yang dinilai bertentangan dengan UU 12 tahun 2011 menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses pengharmonisasian peraturan daerah. Pada prakteknya pemerintah daerah kab/kota lebih tunduk pada aturan teknis dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. 4. Berkaitan dengan diundangkannya UU 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebabkan adanya perubahan diberbagai undang-undang yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut /peraturan pelaksana. Berkaitan dengan hal tersebut, beberapa peraturan pemerintah mengamankan lebih lanjut dalam peraturan teknis (peraturan menteri) yang sampai saat ini belum disusun sehingga menyulitkan dalam proses harmonisasi maupun penyusunan Ranperda sebagai tindak lanjut secara teknis di daerah. Lebih lanjut apakah penyusunan Ranperda juga dalam bentuk Omnibuslaw?

	<p>5. Masih adanya perintah pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam bentuk peraturan daerah namun tidak menyisakan materi muatan apa yang akan diatur dalam peraturan daerah tersebut karena telah diatur secara rinci dalam peraturan teknis (peraturan menteri)</p>
16	<p>Jawa Timur</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belum tersosialisasikannya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang secara utuh sehingga masih banyak pemerintah daerah yang tidak mengajukan harmonisasi melalui Kementerian Hukum dan HAM. 2. Belum adanya keseragaman pada setiap pemerintahan daerah terkait kedudukan perancang peraturan perundang-undangan 3. Keterbatasan anggaran untuk melaksanakan kegiatan Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah berdasarkan permohonan dari 38 kabupaten/kota dan 1 provinsi. 4. Adanya pandemi sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan yang mengumpulkan banyak orang. 5. Adanya tugas dan fungsi perancang peraturan perundang-undangan yang tidak terakomodir dalam anggaran kegiatan kantor yakni fasilitasi/evaluasi. 6. Adanya penetapan Tim Zonasi untuk melaksanakan tugas Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Tim Pokja untuk melaksanakan tugas harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang telah ditetapkan melalui Keputusan Dirjen PP dapat berpotensi terjadinya tumpang tindih di dalam pelaksanaan
17	<p>Sulawesi Barat</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belum semua pemerintah daerah di Sulawesi Barat melalui tahap pengharmonisan di kantor wilayah. 2. Dengan beralihnya pelaksanaan harmonisasi di kantor wilayah, maka konsekuensinya adalah pembebanan anggaran di wilayah. 3. Keterbatasan anggaran untuk melakukan koordinasi dalam rangka melaksanakan P3K <i>in the spot</i>. 4. Perlu penegasan dan kesepakatan dengan pihak Pemda bahwa hasil harmonisasi (surat dan draft) sebagai salah satu syarat dokumen di tahap pembahasan tingkat I DPRD untuk mengantisipasi Ranperda yang belum dinyatakan selesai harmonisasi berpindah ke tahap pembahsan tanpa proses harmonisasi termasuk yang berproses tapi belum mendapat kesepakatan secara konsepsi.

	<p>5. Klasifikasi tindak lanjut terhadap tingkat permasalahan Ranperda yang ditemukan dalam rapat analisis konsepsi Ranperda perlu disepakati secara internal untuk keseragaman sikap perancang terhadap pemerintah daerah.</p>
18	DKI Jakarta
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bahwa tidak semua Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta melibatkan perancang pada saat proses awal penyusunan Naskah Akademik maupun rancangan peraturan daerah dikarenakan telah memiliki <i>stakeholder</i>/tenaga ahli masing-masing. 2. Kanwil Kemenkumham DKI Jakarta baru menerima surat permohonan pengharmonisasian pada pertengahan tahun 2020 sebagaimana di amanatkan dalam pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan bersamaan dengan dimulainya masa pandemik Covid-19 sehingga dilakukan penutupan sementara (<i>lockdown</i>) di beberapa Organisasi Perangkat Daerah, Biro Hukum dan Sekretariat DPRD Provinsi DKI Jakarta yang menyebabkan kendala terhadap jalannya proses pengharmonisasian Ranperda pada kantor wilayah. 3. Pelaksanaan rapat melalui media virtual dirasakan tidak sepenuhnya efektif dalam masa pandemik Covid-19 sehingga beberapa Ranperda yang telah dimasukkan dalam Propemperda tahun 2020 ada yang dimasukkan kembali pada tahun 2021 untuk dapat dilanjutkan dikarenakan terhambatnya pelaksanaan harmonisasi di tahun 2020.
19	Jawa Barat
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum semuanya Ranperda inisiatif pemerintah daerah diajukan pengharmonisasian kepada Kantor Wilayah Jawa Barat. 2. Belum adanya ketentuan lebih lanjut dari Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mengatur secara eksplisit mengenai sanksi jika Ranperda inisiatif pemerintah daerah tidak diharmonisasikan ke kantor wilayah. 3. Pengajuan pengharmonisasian Ranperda oleh pemerintah daerah belum sesuai dengan persyaratan yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> a. tidak disertai dengan Naskah Akademik, penjelasan dan/ atau keterangan; b. Tidak disertai dengan keputusan mengenai pembentukan Panitia Antar Perangkat Daerah; c. Ranperda yang diajukan untuk diharmonisasi tidak ada paraf persetujuan anggota

	<p>Panitia Antar Perangkat Daerah; dan/atau d. Tidak disertai izin pembentukan rancangan peraturan daerah dalam hal rancangan peraturan daerah tidak masuk dalam daftar program pembentukan peraturan daerah.</p> <p>4. Belum optimalnya pelaksanaan tugas perancang peraturan perundang-undangan dalam pengharmonisasian Ranperda pada Kantor Wilayah Jawa Barat dikarenakan: a. belum ditempatkannya seluruh perancang peraturan perundang-undangan dalam satu sub bidang; b. dibebani tugas lain karena kebutuhan organisasi; dan c. belum meratanya kompetensi perancang-peraturan perundang-undangan.</p> <p>5. Belum optimalnya pelaksanaan rapat pengharmonisasian dikarenakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> pemrakarsa Ranperda atau perangkat daerah yang mengajukan permohonan pengharmonisasian tidak hadir dalam rapat pengharmonisasian; tidak dihadiri oleh perangkat daerah terkait; belum melibatkan instansi vertikal lain terkait dan peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi.
20	Kepulauan Riau
	<ol style="list-style-type: none"> Masih ada beberapa pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau yang belum menguatkan kerjasama dalam MoU dengan Kanwil Kemenkumham Kepulauan Riau Belum meratanya pemahaman pemerintah daerah dalam penyusunan produk hukum daerah, terutama OPD pemrakarsa rancangan produk hukum daerah.
21	Nangroe Aceh Darussalam
	<ol style="list-style-type: none"> Kurangnya pemahaman pemerintah daerah terkait peran serta dan keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 98 ayat (1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Tidak terlaksananya ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana tahapan 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;

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Tidak terlaksananya amanat Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang menyebutkan bahwa "Pemerintah Daerah dan DPRD wajib melibatkan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Perda"; dan 4. Belum optimalnya pelaksanaan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH.01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan Konsepsi Rancangan Peraturan daerah, dimana Permohonan Pengharmonisasian diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan.
22	Nusa Tenggara
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masih terdapat beberapa kabupaten di Sulawesi Tenggara yang belum memahami dan melaksanakan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan Dan Pementapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. 2. Pada tahun 2020, permohonan harmonisasi yang masuk ke kantor wilayah berjumlah 35 rancangan peraturan daerah. Akan tetapi, yang memenuhi syarat untuk diharmonisasi sesuai dengan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH01.PP.04.02 Tahun 2019 hanya berjumlah 13 rancangan peraturan daerah. 3. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Tenggara telah rutin mensosialisasikan isi dari Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019, namun masih terdapat sebagian besar kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara yang belum memahami secara jelas tata cara dan prosedur pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan Surat Edaran Menteri tersebut
23	Riau
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum semua rancangan peraturan daerah yang terdapat di dalam PropemPerda dikirimkan oleh pemerintah daerah, melainkan hanya sebagian saja Ranperda yang diharmonisasikan oleh kantor wilayah. 2. Rancangan peraturan daerah yang dikirimkan masih dalam bentuk hardcopy dan seringkali tidak dilengkapi dengan Naskah Akademik. 3. Kunjungan DPRD Kab/Kota sering dilakukan mendadak dan tidak dilengkapi dengan bahan Ranperda sehingga kantor wilayah sulit memberikan masukan dalam kunjungan tersebut.

	4. Minimnya biaya rapat sehingga sulit untuk mengundang pemrakarsa dalam melakukan pengharmonisasian pada tingkat kantor wilayah.
24	Sumatera Utara
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Wilayah Sumatera Utara tidak seluruhnya terlibat dalam proses harmonisasi peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara, mengingat tidak semua kabupaten/kota mengirimkan permintaan pelaksanaan harmonisasi peraturan daerah ke kantor wilayah. 2. Keterbatasan anggaran untuk menjangkau seluruh kabupaten/kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara untuk dilakukan kegiatan harmonisasi, untuk tahun 2020 anggaran pelaksanaan kegiatan harmonisasi di Kanwil Kemenkumham Sumut sebesar Rp.184.200.000 dan untuk tahun 2021 sebesar Rp.275.000.000 yang masih jauh dari kata cukup untuk menjangkau seluruh kabupaten/kota yang tersebar di Provinsi Sumatera Utara. 3. Kurangnya pemahaman pemerintahan daerah untuk melakukan fasilitasi harmonisasi peraturan daerah ke Kantor Wilayah Sumatera Utara. Kanwil Sumatera Utara telah melakukan beberapa upaya untuk mendekati pemerintahan daerah seperti pelaksanaan rapat koordinasi <i>stakeholder</i> di Provinsi Sumatera Utara, menyurati seluruh kab/kota, dan membuat Nota Kesepahaman dengan kab/kota (MOU). 4. Jumlah kabupaten/kota di Sumatera Utara sebanyak 33 (tiga puluh tiga) kab/kota yang ditangani oleh perancang peraturan perundang-undangan yang ada di kantor Wilayah sebanyak 32 (tiga puluh dua) orang. 5. Permintaan daerah untuk pelaksanaan harmonisasi peraturan daerah kadang terkesan tergesa-gesa, mengharapkan harmonisasi Perda yang dikirimkan ke kantor wilayah diselesaikan dalam waktu singkat, padahal pelaksanaan harmonisasi suatu Perda memerlukan beberapa tahap kegiatan seperti pengumpulan data, analisis data, dan pembahasan.
25	Jambi
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemahaman harmonisasi antara pemerintah daerah dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM terkadang berbeda. Seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 bahwa Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut dengan Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah proses penyelarasan substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dan teknik

	<p>penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sehingga menjadi Peraturan Perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional. Pemahaman ini yang masih belum begitu dipahami tidak hanya oleh pemerintah daerah, melainkan juga oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Sehingga dalam pembahasan harmonisasi tidak menemukan kesepakatan.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Rancangan Peraturan Daerah yang akan diharmonisasikan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jambi sebelumnya sudah dilakukan rapat panitia khusus di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Padahal seharusnya rancangan peraturan daerah ini harus dilakukan harmonisasi terlebih dahulu di Kantor Wilayah baru kemudian dilakukan tahap selanjutnya. 3. Beberapa pemerintah daerah ketika menghadiri harmonisasi tidak mendatangkan pihak yang mengajukan inisiatif dari rancangan peraturan daerah dalam membahas dan mengharmonisasi Ranperda, sehingga sering kali apa yang menjadi pusat pembahasan tertunda dan tidak tepat sasaran.
26.	Jawa Tengah
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Wilayah tidak memiliki kewenangan mengikat terkait hasil harmonisasi sehingga dimungkinkan terjadi perbedaan antara draft rancangan peraturan daerah Kemenkumham Republik Indonesia Kantor Wilayah Jawa Tengah hasil harmonisasi dengan draft rancangan peraturan daerah setelah pembahasan DPRD. 2. Terdapat dualisme kegiatan terkait pengawasan preventif terhadap rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh gubernur melalui evaluasi dan fasilitasi, dan kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM berpotensi panjang birokrasi yang harus ditempuh oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dan tidak efisien. 3. Terdapat dualisme dalam teknis penyusunan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah. 4. Belum adanya pengaturan tata cara pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

27	Kalimantan Tengah
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masih ada beberapa daerah yang belum menyampaikan rancangan peraturan daerah ke Kantor Wilayah Kemenkumham Kalimantan Tengah untuk dilakukan proses harmonisasi dikarenakan perbedaan persepsi terkait dengan proses harmonisasi Ranperda yang dikirimkan ke Kantor Wilayah Kemenkumham Kalimantan Tengah, sehingga diperlukan koordinasi untuk persamaan persepsi dalam proses harmonisasi rancangan peraturan daerah. 2. Terbatasnya anggaran untuk melaksanakan koordinasi secara langsung ke pemerintah daerah berkaitan dengan penyusunan maupun harmonisasi rancangan peraturan daerah, sehingga tidak semua kabupaten dapat dijangkau
28	Sumatera Barat
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permasalahan terkait pelaksanaan kegiatan: <ol style="list-style-type: none"> a. Belum semua kabupaten/kota di Provinsi Sumbar yang memahami tata cara dan prosedur pengharmonisaasian pembulatan dan pemantapan konsepsi berdasarkan UU No.15 Tahun 2019; b. Rancangan yang dikirimkan untuk dilakukan pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsepsi berbeda dengan rancangan yang dibawa oleh kabupaten/kota pada saat pengahmonisasian; c. Rapat dilaksanakan melalui media <i>teleconference</i>, seringkali mengalami gangguan komunikasi karena keterbatasan jaringan. Selain itu media <i>teleconference</i> yang digunakan adalah aplikasi <i>zoom meeting</i> yang masih diragukan tingkat keamanannya; d. Belum memadai nya saranadanprasarana yang dimiliki oleh bdang hukum., antara lain printer, komputer, laptop, infokus, ruang rapat dan kendaraan operasional. Khusus dalam masa pandemi Covid 19 ini kendala utama adalah belum adanya anggaran untuk jaringan internet dan anggaran untuk aplikasi berbayar media <i>teleconference</i>; e. Belum memadai anggaran untuk pelaksanaan rapat pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi berdasarkan UU No.15 Tahun 2019. 2. Permasalahan terkait substansi dan materi muatan Ranperda: <ol style="list-style-type: none"> a. Hampir sebagian besar produk hukum yang diharmonisasi menyalin utuh (meng <i>copy paste</i>) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti UU, PP, Perpres, dan Permen sehingga kondisi daerah yang sebetulnya harus diakomodir tidak tergambar sama sekali dalam substansi produk hukum daerah khususnya Perda; b. Adanya ketidakharmonisan daam pasal-pasal Ranperda sehingga Ranperda yang dihasilkan pasal-pasal dalam batang tubuhnya saling bertentangan;

	<p>Produk hukum yang dihasilkan tidak harmonis dengan materi muatannya, ada beberapa Peraturan Kepala Daerah yang memuat materi muatan yang seharusnya dalam Permen atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lainnya;</p> <ol style="list-style-type: none"> c. Rumusan norma yang dimuat dalam produk hukum daerah tidak taat asas sehingga melahirkan produk hukum daerah yang lahir tapi tidak efektif dalam pelaksanaannya; d. Substansi dan materi muatan Ranperda ada yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan e. Pembentukan Perda cenderung belum memperhatikan ciri khas dan kondisi daerah serta aspirasi masyarakat di daerah, sehingga banyak Perda yang lahir tidak sesuai dengan kebutuhan daerahnya. <p>3. Permasalahan terkait teknik penyusunan peraturan perundang-undangan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pembentukan Perda belum sepenuhnya mengacu kepada landasan, asas, format bentuk dan prosedur yang sesuai dengan UU No.12 Tahun 2011; b. Dalam perumusan konsideran menimbang masih belum menggambarkan unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang disebutkan di dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011, dimana di dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011 angka 19 disebutkan bahwa pokok pikiran pada konsideran UU, Peraturan daerah provinsi atau Perda kabupaten/kota memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya di tempatkan secara berurutan; c. Pada ketentuan mengingat sebagian besar memasukkan ketentuan yang dianggap berkaitan dengan peraturan yang dibentuk. Sesuai dengan ketentuan di dalam Lampiran UU No.12 Tahun 2011 angka 28, maka dasar hukum seharusnya memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan; d. Asas, maksud dan tujuan sering dibuat dalam satu bab tersendiri. Susuai dengan ketentuan di dalam Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 angka 98 disebut Ketentuan umum berisi: <ol style="list-style-type: none"> 1. Batasan pengertian atau definisi; 2. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan atau 3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal erikut antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.
--	---

	<p>e. Sanksi administrasi sering kali dirumuskan di dalam bab tersendiri. Apabila diperhatikan ketentuan angka 64 di dalam lampiran UU No12 Tahun 2011, maka seharusnya substansi yang berupa sanksi administrasi atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administrasi atau keperdataan. Jika norma yang diberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian pasal tersebut;</p> <p>4. Dalam beberapa produk hukum daerah juga sering ditemukan pendelegasian yang tidak tepat yang memuat delegasi blangko. Di dalam lampiran UU No.12 Tahun 2011, angka 210 disebutkan bahwa pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko. Pendelegasian mengatur harus menyebutkan dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangan;</p>
29	Banten
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Surat permohonan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang tidak dilengkapi dengan persyaratan administratif. 2. Kurangnya informasi kepada pemerintah daerah/pemrakarsa mengenai tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah, baik yang berasal dari gubernur, bupati/walikota. 3. Hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Banten masih dapat berubah pada tahapan pembahasan berikutnya, yaitu pembahasan antara pemerintah daerah dan DPRD. 4. Data hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah belum terdigitalisasi atau masih secara manual, sehingga menyulitkan dalam penyimpanan dan pencarian data. 5. Kurang optimalnya alur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah

Sumber: Data diolah oleh peneliti 2021

Dari hasil tabel Hambatan pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan

Daerah diatas, jika dikelompokkan menjadi satu akan terlihat di dalam grafik dibawah ini:

Grafik 7 Hambatan Pengharmonisaian



Jika dilihat dari grafik diatas, dapat dijelaskan bahwa hambatan terbesar dari pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan di Kanwil Kemenkumham adalah kurangnya pemahaman dari biro hukum pemerintah daerah terkait dengan proses pelaksanaan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Hambatan tersebut juga dapat dilihat dari masih ditemukannya biro hukum yang kurang lengkapnya persyaratan pengharmonisasian yang diajukan Organisasi Perangkat Daerah khususnya Naskah Akademik.

Dalam pelaksanaannya masih banyak perangkat daerah yang rancangan peraturan daerah yang tidak melampirkan Naskah Akademik. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan pengaturan mengenai persyaratan pengharmonisasian antara Undang- Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM

RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi dimana dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan dan/atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, sedangkan berdasarkan angka 5 huruf c butir (1) Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi disebutkan bahwa permohonan pengharmonisasian diajukan secara tertulis kepada Kepala Kanwil Kemenkumham dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan, berupa:

- a. Naskah Akademik;
- b. Keputusan Mengenai Pembentukan Panitia Antar Perangkat Daerah;
- c. Rancangan peraturan daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antar Perangkat Daerah; dan
- d. Izin pembentukan rancangan peraturan daerah dalam hal rancangan peraturan daerah tidak masuk dalam daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Selain itu juga dalam mensukseskan proses Pengharmonisasian, Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi suatu rancangan peraturan daerah adalah perlu adanya ketersediaan anggaran. Ketersediaan anggaran ini sangat penting dikarenakan kondisi geografis di Indonesia adalah kepulauan dan wilayah kerja yang sangat luas, sehingga ada beberapa permohonan harmonisasi Ranperda ditunda

pelaksanaannya, dan baru dilakukan rapat harmonisasi di tahun berikutnya. Kendala lain yang menjadi tantangan pelaksanaan tugas Kanwil Kemenkumham adalah kurangnya informasi untuk menambah pengetahuan dan pemahaman pemerintah daerah mengenai isi pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman tersebut menyebabkan masih belum dilakukannya upaya pengharmonisasian Ranperda di kanwil. Oleh karena itu upaya sosialisasi harus terus dilakukan secara terus menerus kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini permasalahan lokasi yang terlalu jauh dan sulit dijangkau sudah dapat teratasi dengan berbagai metode sosialisasi atau konsultasi secara virtual. Dengan metode tersebut, para perancang dan pemerintah daerah dapat berbagi pengetahuan dan pengalaman pengharmonisasian untuk mencari solusi yang tepat terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi.

Selain itu, terkait dengan keberadaan Surat Edaran Dirjen Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap belum memiliki dasar yang kuat bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan amanat pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini yang menjadi salah satu penyebab masih dipergunakannya peraturan yang ditetapkan Kemendagri yang didasarkan pada UU Pemerintah Daerah yang sudah secara jelas masih bersifat umum. Dengan adanya peraturan pelaksana UU Nomor 15 Tahun 2019 berupa peraturan pemerintah atau peraturan presiden diharapkan dapat menjadi dasar kuat dalam pengharmonisasian Ranperda.

Dari hambatan tersebut diatas merupakan tantangan Kanwil Kemenkumham dalam Pengharmonisasian dalam meralisasikan

Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perubahan pada pasal tersebut menjadi sesuatu hal yang dianggap baru kanwil dan pemerintah daerah karena peran perancang selama hanya sebatas dilibatkan oleh pemerintah daerah. Dengan adanya perubahan posisi kanwil dalam pengharmonisasian Ranperda tersebut, tentunya terdapat berbagai kendala yang menjadi tantangan kanwil dalam pelaksanaan tugasnya.

Kondisi tersebut menjadi suatu hal yang dilematis mengingat disatu sisi Kanwil Kemenkumham memiliki posisi strategis dalam pengharmonisasian Ranperda. Perlu dilakukan koordinasi dan komunikasi dengan berbagai pihak, baik Kemenkumham sebagai pembina pembentukan peraturan perundang-undangan maupun pemerintah daerah agar diupayakan solusi yang tepat untuk mengatasi permasalahan tersebut.

BAB V

KEBIJAKAN STRATEGIS DALAM PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019), yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa pengharmonisasian Ranperda Provinsi dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Pasal 63 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”. Sedangkan dalam Pasal 99A menyebutkan bahwa ”Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk,

tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yakni Kemenkumham.

Dalam melaksanakan tugasnya, meskipun undang-undang telah memerintahkan secara tegas (*vide* Pasal 58 ayat (2) UU No.15 tahun 2019), prakteknya banyak daerah yang melewatkan tahap pengharmonisasian ini dengan alasan keterbatasan anggaran dan pengharmonisasian menjadi tidak efektif karena dilakukan sebelum tahapan pembahasan bersama tingkat pertama dengan DPRD, sehingga upaya keterlibatan perancang Kanwil Kemenkumham hanya untuk "*menggugurkan kewajiban*" saja. Kondisi tersebut disebabkan berbagai faktor, diantaranya keberadaan Surat Edaran Dirjen Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap sebagian pemerintah daerah belum cukup kuat sebagai dasar untuk mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan pengharmonisasian Raperda melalui Kanwil Kemenkumham. Alasan lain adalah terdapat kata "pencermatan" dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188/1518/OTDA tanggal 9 Maret 2021 perihal Identifikasi Perda dan Perkada yang dimaknai sebagai pengharmonisasian. Surat Edaran tersebut lahir dari peran pengawasan pembinaan Kemendagri sebagaimana diamanatkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Melalui SE ini, daerah diminta untuk mengidentifikasi, merevisi, menghapus, dan/atau merancang Perda dan Perkada yang memuat pokok-pokok pengaturan terkait tindak lanjut UU Cipta Kerja.

Kedua alasan tersebut yang mempengaruhi tugas dan fungsi Kanwil Kemenkumham dalam pengharmonisaian Raperda, terutama dalam menjalankan amanat pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 mengingat masih terdapat benturan peraturan terkesan

mbingungkan pemerintah daerah dalam pelaksanaannya. Kondisi tersebut seharusnya tidak terjadi bila berbagai pihak dapat memahami bahwa Peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan kekuatan mengikat dari peraturan lain yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal ini Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* menjadi asas hukum yang tepat untuk menjelaskan bahwa Peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum terhadap hirarki peraturan yang setingkat apabila terdapat perbedaan baik tujuan, maksud maupun maknanya.¹¹⁰ Hal ini berarti peraturan perundang-undangan yang seharusnya dilaksanakan oleh banyak pihak adalah pasal 58 ayat (2) UU No.15 Tahun 2019 dengan memperhatikan kekhususan aturan tersebut dibandingkan undang-undang Pemerintah Daerah yang masih bersifat umum, sehingga kurang relevan bila pengharmonisasian raperda merujuk pada Undang-Undang Pemerintah Daerah. Kesamaan pemahaman mengenai kerangka hukum pengharmonisasian Raperda oleh seluruh pihak terkait akan mempermudah pelaksanaan tugas dan fungsi kanwil Kemenkumham dalam melaksanakan pengharmonisasian, baik secara horizontal dan vertikal dalam proses pembentukan Perda.

Berdasarkan hal tersebut, beberapa hal strategis yang penting dilakukan dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

1. Menteri Hukum dan HAM RI melakukan kesepakatan dengan Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan Surat Keputusan

110 Festschrift untuk Sjamisjar Sjamsuddin, Antologi Administrasi Publik & Pembangunan, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2016, Hal 226

Bersama (SKB) terkait dengan Pengharmonisasian Peraturan Daerah;

2. Menteri Hukum dan HAM segera menginstruksikan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM untuk membuat peraturan pelaksana atau dalam bentuk peraturan pemerintah dimana di dalamnya tercantum:
 - i. Definisi pengharmonisasian;
 - ii. Jangka waktu pengharmonisasian disesuaikan dengan tingkat kesulitan substansi peraturan perundang undangan,
 - iii. Hasil pengharmonisasian menjadi dasar atau syarat untuk melakukan ke tahapan evaluasi atau fasilitasi. Bilamana hal tersebut tidak dapat dilaksanakan maka proses tahapan evaluasi dan fasilitasi di Gubernur ataupun di kemendagri tidak bisa dilanjutkan; serta sanksi sebagai konsekuensi bilamana tidak tercapai.
 - iv. Membuat Standar Operasional Prosedur Pengharmonisasian
 - v. Menyiapkan sarana dan prasarana baik anggaran pengharmonisasian maupun penyediaan dukungan data peraturan perundang-undangan yang lengkap dan informatif.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Mukthie Fadjar. *Tipe Negara Hukum, Malang, Jawa Timur, Bayumedia Publishing. 2004. Hal. 10, n.d.*
- Aziz Syamsuddi, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hlm 14-15., n.d.*
- ”Bappenas, Buku Pegangan 2007 Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah, Dikutip Dari Website: https://www.bappenas.go.id/files/3513/5211/1083/Buku-Utama_20081122110140_704_1.pdf,” n.d.
- Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni Dan Konsekwen, Pidato Pengenalan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, Hlm.2., n.d.*
- ”Dikutip Dari Website: http://ditjenpp.kemendikham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:Harmonisasi-Peraturan-Perundang-Undangan&catid=100&Itemid=180,” n.d.
- ”Dikutip Dari Website: <http://repository.unpas.ac.id/40176/3/BAB%20II.pdf>, Pada Tanggal 26 Juni 2021,” n.d.

- "Dikutip Dari Website: <https://Dspace.Uii.Ac.Id/Bitstream/Handle/123456789/1149/05.3%20bab%203.Pdf?Sequence=9&isAllowed=y>, Pada Tanggal 25 Juni 2021," n.d.
- "Dikutip Dari Website: <https://Kliklegal.Com/Menagih-Janji-Jokowi-Maruf-Amin-Untuk-Membentuk-Pusat-Legislati-Nasional/>," n.d.
- "DR. Roy Marthen Moonti SH., MH, Ilmu Perundang-Undangan, Keretakupa, Makassar, 2017, Hal 54 Dikutip Dari Website: <https://Osf.io/5r6fp/Download/?Format=pdf>," n.d.
- H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, Hlm. 56*, n.d.
- "Heinrich Triepel, Dalam Sodjuangan Situmorang, Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, Dan Kabupaten/ Kota. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. Hlm. 104.," n.d.
- "Hendra Kusuma, Jokowi Ke Pemda Stop Blkin Perda Ruwet, Detik.Com, 13 November 2019, <https://Finance.Detik.Com/Berita-Ekonomi-Bisnis/d-4782726/Jokowi-Ke-Pemda-Stop-Bikin-Perda-Ruwet>, Diakses 20 Juni 2021.," n.d.
- "Ibnu Sina Chandranegara, 'Bentuk-Bentuk Perampangan Dan Harmonisasi Regulasi', Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 26 SEPTEMBER 2019: 435 - 457," n.d.
- Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta , Hlm. 90., n.d.*
- Irfan Setiawan, Handbook Pemerintahan Daerah, Wahana Resolusi, Juni 2018, Hal 1, n.d.*

- Jimly Asshiddiqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen, Sinar Grafika, Jakarta 2010, Hlm. 27., n.d.*
- "M Nur Sholikin, Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA, Jurnal Rechtvinding, 12 Mei 2017.," n.d.
- Maria Parida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan, Disarikan Dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) Hlm 6., n.d.*
- Muhammad Yamin, Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonseia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, Hal. 72, n.d.*
- Ni'matul Huda, Negara Hukum Demokrasi Dan Judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), Hlm.48., n.d.*
- O. Notohamidjojo, Makna Negara Hukum, Jakarta: BadanPenerbit Kristen, 1970, Hal.27., n.d.*
- Padmo Wahyono, Guru Pinandita, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, Hlm. 67., n.d.*
- Philippus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, Hlm. 7., n.d.*
- Philippus M. Hadjon, Penataan Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. Hlm.2., n.d.*
- Philippus M.Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsipprinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, Hlm.30, n.d.*

Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm. 29., n.d.

"Prinsip Pokok Negara Hukum, Dikutip Dari Website: https://www.academia.edu/8995108/PRINSIP_POKOK_NEGARA_HUKUM, Pada Tanggal 25 Juni 2021," n.d.

Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, UII Pres, Yogyakarta, 2003, Hlm. 74-75., n.d.

"Rika Marlina, 'Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas' (Studi Terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah Dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah). Undergraduate Thesis, Fakul," n.d.

SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 154., n.d.

"Sony Maulana Sikumbang, S.H., M.H.,Dkk, Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, Hal 6, Dikutip Dari Website: <http://repository.ut.ac.id/4111/1/HKUM4403-M1.Pdf>," n.d.

Taufik H. Simatupang, S.H., M.H, Cs., Kajian Tentang: Peran Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM RI Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, 2016, n.d.

Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, Hlm. 170., n.d.

Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (n.d.).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014

Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UndangUndang Nomor 9 Tah (n.d.).

GLOSARIUM

Asas Legalitas	: Kondisi di mana setiap tindakan pemerintah harus dilandaskan pada undang-undang.
<i>Attribute</i>	: Kewenangan kekuasaan-kekuasaan negara yang didasarkan pada aturan hukum.
<i>Delegatie</i>	: Kewenangan yang diberikan oleh pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat negara di bawahnya.
Ditjen Otda	: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
Ditjen PP	: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan.
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat.
DPRD	: Dewan Perwakilan Daerah.
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan	: Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan yang harmonis.

- Kanwil
Kemenkumham : Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM adalah perpanjangan tangan dan perwakilan Kementerian Hukum dan HAM di daerah yang memiliki tugas dan fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.
- Kemekumham : Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan Kementerian Negara yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan hukum dan HAM untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.
- Kemendagri : Kementerian Dalam Negeri merupakan Kementerian Negara yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.
- Likert : Skala yang berisi lima tingkat jawaban mengenai kesetujuan responden terhadap statemen atau pernyataan yang dikemukakan mendahului opsi jawaban yang disediakan.
- Mandat : Pemberian kekuasaan yang disertai dengan perintah oleh suatu organ pemerintah kepada organ lainnya untuk bertindak atas nama pemerintah.
- MK : Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan yang memiliki fungsi dan tugas untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat.
Naskah Akademik	: Dokumen ilmiah yang berisi sekumpulan argumentasi dan hasil penelitian ilmiah yang dilampirkan sebagai dokumen pendukung dalam pembuatan suatu peraturan.
NGO	: <i>Non-Governmental Organization</i> merupakan lembaga swadaya masyarakat yang berada di luar lembaga negara dan memiliki fungsi sebagai pengontrol kekuasaan pemerintah.
Organ-Organ Eksekutif Independen	: Lembaga-lembaga eksekutif yang memiliki kekuasaan yang bebas dari kekuasaan lembaga eksekutif lainnya, seperti Ombudsman dan Komisi Pemilihan Umum.
Pembatasan Kekuasaan Pemerintah Daerah	: Prinsip pembagian dan pemisahan kekuasaan negara secara vertikal dan horizontal. : Satuan-satuan pemerintah yang berhak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintah Provinsi, Kota dan Kabupaten.
Pemerintah Pusat	: Pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Republik Indonesia yang dalam penyelenggaraannya dibantu oleh Menteri-Menteri Negara.
Peradilan Tata Usaha Negara	: Salah satu cabang kekuasaan kehakiman yang mengadili perkara di bidang ketatausahaan negara.

- Perancang : Seseorang yang memiliki keahlian dalam merancang peraturan perundang-undangan dan mendapatkan tugas dari instansi yang berwenang untuk membantu merancang peraturan perundang-undangan.
- Perda : Peraturan Daerah.
- Permendagri : Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- Permenkumham : Peraturan Menteri Hukum dan HAM.
- Perpres : Peraturan Presiden.
- Persamaan Hukum : Kondisi di mana setiap orang dalam suatu wilayah memiliki kesamaan status di hadapan hukum.
- PP : Peraturan Pemerintah.
- Ranperda : Rancangan Peraturan Daerah.
- Rechtsstaat* : Negara hukum, yaitu negara yang penyelenggaraannya didasarkan atas dasar hukum.
- Rocciapi : *Rule, opportunity, capacity, communication, process, interest*. Rocciapi merupakan metode yang digunakan dalam memecahkan masalah peraturan perundang-undangan dengan cara menganalisis 6 aspek, yaitu aspek aturan, kesempatan, kapasitas, komunikasi, proses dan kepentingan.
- SEMendgari : Surat Edaran Menteri Dalam Negeri.
- Supremasi Hukum : Kondisi di mana seluruh persoalan di dalam suatu negara diselesaikan dengan hukum.
- UU : Undang-Undang.
- UUDNRI : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

INDEKS

A

abstrak 20, 25

B

bias gender 7

C

cakrawala ix

civil law 11

common law 11

D

democratische rechtsstaat 11

demokrasi 10, 13, 15, 16

diskresi 12

diskriminatif 7

E

ego sektoral 4, 140, 142

eksekutif 6, 7, 15, 29, 30, 64, 106, 113, 187

ekses 2

etat de droit 11

evolusioner 11

H

harmonisasi v, viii, 4, 6, 7, 9, 58, 59, 62, 63, 69, 71, 74, 76, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 127, 129, 130, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 172

Hukum Dasar 21

hukum materiil 13

I

impartial judiciary 15

independent 15

K

kancah ix

kedisharmonian 6

konstitusional viii, 16, 21, 31, 33

konsultasi 8, 43, 64, 110, 111, 136, 137, 173

L

legalitas 1, 12, 14, 32, 127

legitimasi 1, 32, 33

M

mandat 34, 35, 36, 37, 39, 40

mutatis mutandis 49, 51, 52, 54, 63, 73, 175

N

Naskah Akademik 47, 50, 67, 84, 92, 100, 123, 126, 145, 146, 147, 150, 155, 156, 157, 160, 163, 165, 171, 172, 187

nomor registrasi 106, 109

Norma 18, 19, 20, 21

O

otonomi daerah viii, 2, 5, 45, 48

P

pengharmonisasian vi, vii, viii, ix, xi, xii, 6, 7, 55, 56, 57, 58, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 112, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178

perancang 27, 66, 72, 73, 77, 85, 88, 90, 93, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 110, 111, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 124, 125, 126, 127, 130, 131, 132, 135, 136, 138, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 173, 174, 176

Peraturan Pelaksanaan 22, 101, 115

Peraturan Pemerintah 22, 23, 24, 101, 102, 103, 115, 165, 188

Peraturan Presiden 24, 40, 51, 103, 188

produk hukum v, 1, 2, 8, 43, 60, 61, 64, 72, 107, 158, 159, 161, 164, 168, 169, 170

R

Ranperda ix, xi, xii, 6, 9, 55, 56, 57, 58, 63, 64, 72, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 93, 94, 95, 100, 101, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 172, 173, 174, 175, 188

rechtsstaat 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17

Roccipi 97, 188

rule of law 10, 11, 12, 14

S

sinkronisasi 4, 6, 7, 9, 115

Supremasi 14, 188

T

trias politica 30

U

undang-undang vi, 2, 3, 4, 13, 20, 21, 23, 24, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 44, 57, 59, 64, 71, 75, 76, 104, 109, 110, 113, 117, 138, 139, 161, 176, 177, 185

Undang-Undang v, vi, vii, viii, 1, 6, 7, 19, 21, 22, 23, 27, 28, 31, 35, 40, 45, 50, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 71, 73, 75, 77, 82, 83, 86, 88, 89, 90, 99, 100, 101, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 120, 121, 122, 127, 138, 142, 151, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 172, 173, 174, 175, 177, 179, 180, 182, 188

TIM PENULIS



Donny Michael, NIP.197805112005011001, Lahir di Jakarta, 11 Mei 1978. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta pada tahun 2001. Dan kemudian, pada tahun 2012 menyelesaikan Magister Ilmu Hukum di Pasca Sarjana Universitas Pancasila. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Ahli Madya pada Balitbang Hukum dan HAM. Email: dmsitumorang25@gmail.com



Firdaus, NIP. 196607271988021001, Lahir di Padang, 27 Juli 1966. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2002. Setelah itu menyelesaikan S2 pada Program Studi Magister Ilmu Hukum di Pasca Sarjana Universitas Jayabaya pada 2013. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Ahli Madya pada Pusat Litbang HAM Balitbang Hukum dan HAM. Email: firdausamir66@gmail.com



Oksimana Darmawan; NIP 19781010200312 1 002; lahir di Surabaya, 10 Oktober 1978. Menyelesaikan Pendidikan S₁ di Fakultas Ekonomi, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia pada tahun 2003; Pendidikan S₁ di Fakultas Hukum, Universitas Islam Attahiriyah pada tahun 2010; dan menyelesaikan Pendidikan S₂, Program Magister Hukum di Universitas Jayabaya pada tahun 2018. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Ahli Madya pada Pusat Litbang HAM, Balitbang Hukum dan HAM. Email: oksimana7@gmail.com



Yuliana Primawardani, NIP. 19750731200501 2001, Lahirdi Jakarta, 31 Juli 1975. Menyelesaikan Pendidikan S₁ di Fakultas Ilmu Komunikasi pada 1998. Setelah itu menyelesaikan S₂ pada Progam Studi Manajemen Komunikasi di Pasca Sarjana Universitas Sahid pada 2003. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Ahli Muda pada Pusat Litbang HAM Balitbang Hukum dan HAM. Email: ima_dephum@yahoo.com



Ellen Luty Putri Nugrahani adalah seorang peneliti muda pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Ia lahir di Kuala Tungkal, 15 Januari 1988. Kontak: ellenluty88@gmail.com



Gunawan Wibisono, NIP. 19640229198503
1 002
lahir di Magelang, 29 Februari 1964
S1-Ekonomi Manajemen STIE Kalpataru,
Kabid Litbang Hak Sipil dan politik,
Puslitbang HAM
Email: gunawanwibisono292@gmail.com



Abi Marutama adalah seorang staf pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Ham.



Destry Indra Wibawa, seorang difabel yang memiliki ketertarikan pada penelitian isu difabel, teknologi, pendidikan dan olahraga difabel. Saat ini bekerja sebagai Analis Kebijakan di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM.

Kontak: destryindrawibawa@gmail.com

IMPLEMENTASI TUGAS DAN FUNGSI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAKASASI MANUSIA DALAM PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa pengharmonisasian Ranperda Provinsi dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Pasal 63 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota". Dan ditegaskan kembali dalam Pasal 99A bahwa "Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yakni Kemenkumham. Akan tetapi, prakteknya banyak daerah yang melewatkan tahap pengharmonisasian ini dengan alasan keterbatasan anggaran dan pengharmonisasian menjadi tidak efektif karena dilakukan sebelum tahapan pembahasan bersama tingkat pertama dengan DPRD. Fakta lapangan menunjukkan bahwa upaya keterlibatan perancang Kanwil Kemenkumham hanya untuk "menggugurkan kewajiban" saja. Dalam hal ini pengetahuan perancang terhadap rancangan Perda dimanfaatkan sebagai narasumber atau sebagai tenaga pengkoreksi rancangan yang sudah disusun. Sedangkan upaya pengharmonisasian yang terkadang belum melalui Kanwil Kemenkumham.

Pengaturan tentang kewenangan kelembagaan yang masih menimbulkan kendala dalam praktik pengawasan terhadap Perda. Kendala tersebut disebabkan adanya dua kementerian yang memiliki peran terkait dengan proses pembentukan Perda. Kemenkumham mempunyai peran di dalam pelaksanaan harmonisasi melalui fungsi fasilitasi perancangan Perda, sementara Kemendagri mempunyai peran dalam rangka pembinaan pemerintahan daerah. Hal ini menyulitkan bagi pemerintah daerah dalam melakukan koordinasi pembentukan Perda hingga menimbulkan inefisiensi.

Oleh karena itu beberapa hal strategis yang penting dilakukan dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah agar Menteri Hukum dan HAM RI melakukan kesepakatan dengan Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) terkait dengan Pengharmonisasian Peraturan Daerah dan juga segera menginstruksikan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM untuk membuat peraturan pelaksana atau dalam bentuk peraturan pemerintah.



BALITBANGKUMHAM Press
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan,
Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext 512/514
Email: balitbangkumhampress@gmail.com

ISBN 978-623-6958-60-5

