

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hingga saat ini, proses pembentukan peraturan hukum telah menunjukkan peningkatan yang signifikan baik dalam jumlah maupun kualitas. Hal ini disebabkan oleh peningkatan disiplin dalam penyusunan peraturan hukum, meskipun masih diperlukan upaya untuk mempercepat proses pembentukan peraturan tanpa mengorbankan kualitasnya.¹

Umumnya, asal mula pembentukan peraturan dapat berasal dari peraturan yang lebih tinggi, seperti konstitusi. Di Indonesia, konstitusi tertulis yang kita miliki adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dianggap sebagai hukum tertinggi dan menjadi dasar bagi pembentukan peraturan di bawahnya.²

Namun pada kenyataannya masih seringkali dijumpai masalah terkait kualitas peraturan yang telah dibuat, terutama Peraturan Daerah (Perda) yang dalam proses pembuatannya sudah melalui tahapan penyusunan peraturan secara formal sehingga dianggap sudah dilakukan dengan teratur, terarah, dan terukur oleh pembuat peraturan.

¹<https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya>. Diakses 8 November 2022.

² Muhammad Junaidi, *Teori Perancangan Hukum: Telaah Praktis dan Teoritis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Universitas Semarang Press, Semarang, 2021, hlm,13.

Presiden Joko Widodo juga menyoroti jumlah peraturan yang berlebihan di Indonesia, dengan lebih dari 42 (empat puluh dua) ribu aturan yang mencakup Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Gubernur, Walikota, dan Bupati di seluruh daerah. Beberapa peraturan bahkan saling bertentangan, yang menghambat pemerintah dalam mengambil tindakan yang cepat dan tepat.³ Pernyataan ini sejalan dengan pernyataan Bayu Anggono (2020) yang menyatakan bahwa pelaksanaan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diberlakukan mengalami hambatan dalam hal mematuhi aturan dasar Peraturan Perundang-undangan dan proses pembentukannya.⁴

Umumnya, banyak masalah terjadi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan karena tidak adanya keselarasan antara peraturan yang selevel maupun dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Dalam hal ini, analisis Bayu Dwi Anggono menunjukkan bahwa kesulitan dalam menciptakan tata tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terletak pada penyusunan dan pelaksanaan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak rasional, serta kesulitan dalam menyesuaikan rancangan peraturan perundang-undangan.⁵

³<https://news.detik.com/berita/d-4824308/jokowi-kita-diatur-42-ribu-regulasi-nggak-mau-saya>. Diakses 29 Maret 2023.

⁴ Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangn Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 21.

⁵ <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20364591&lokasi=lokal>, Diakses 11 Januari 2023

Untuk mencapai regulasi yang optimal, dibutuhkan pemenuhan kriteria pembentukan regulasi yang sesuai. Satu dari kriteria tersebut adalah mengikuti prinsip-prinsip pembentukan regulasi.

Menurut Maria Farida Indrati, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah panduan atau petunjuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁶

Hamid S. Atamimi membagi dasar-dasar hukum dalam pembentukan aturan perundang-undangan menjadi dua, yaitu dasar-dasar hukum formal dan dasar-dasar hukum materi. Menurut A. Hamid S. Atamimi, dasar-dasar formal mencakup tujuan yang jelas, kebutuhan pengaturan, lembaga yang tepat, materi yang tepat, pelaksanaan yang memungkinkan, dan dikenali. Sementara itu, dasar-dasar materi mencakup kesesuaian dengan cita hukum dan norma fundamental negara, kesesuaian dengan hukum negara, kesesuaian dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan hukum, dan kesesuaian dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.⁷

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (yang selanjutnya disebut UUP3) ,⁸ disebutkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk

⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 252.

⁷ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hlm. xviii.

⁸ Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang kemudian Diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, tidaklah cukup hanya mengandalkan pada penggunaan prinsip-prinsip dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Setidaknya diperlukan lima syarat untuk menciptakan lingkungan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu memperhatikan dasar-dasar peraturan perundang-undangan yang baik (termasuk jenis, hierarki, dan materi muatan), mematuhi tertib pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk tertib prosedur dan substansi), memberikan ruang partisipasi publik, melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, dan menjalankan sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik.⁹

Saat ini, susunan hukum diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan tingkatan hukum yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁹ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hlm. xix.

Pengalihan sebagian besar kewenangan pemerintahan ke pemerintah daerah, telah menegaskan pemerintah daerah sebagai pelopor utama pembangunan nasional, untuk memperoleh kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Dalam konteks ini, peran dan dukungan daerah dalam pelaksanaan hukum sangat signifikan, terutama dalam membuat regulasi dan perundang-undangan yang sejalan dengan ketentuan hukum.¹⁰

Perda merupakan bentuk hukum nasional yang didasarkan pada Pancasila dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Saat ini, Perda memiliki posisi strategis karena didukung oleh landasan konstitusional yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa daerah harus membentuk peraturan daerah untuk menjalankan tugas otonomi daerah dan pemberian bantuan.

Itulah sebabnya, saat merumuskan peraturan daerah, perlu memperhatikan aspek teknis dan materi yang didasarkan pada UU P3, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan

¹⁰<https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.artikel-hukum-tata-negara-dan-peraturan-perundang-undangan>. Diakses 11 Januari 2023.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk dapat melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan ini, sistem hukum nasional memberikan hak atributif kepada daerah untuk menetapkan regulasi daerah dan regulasi lainnya. Diharapkan bahwa regulasi daerah tersebut secara sinergis mendukung program-program pemerintah di daerah.¹¹

Banyaknya peraturan daerah yang telah dibuat sebelumnya seperti bom waktu bagi pengelolaan pemerintahan di daerah. Masalah ketidakharmonisan peraturan semakin jelas terlihat dan tidak dapat dihindari karena daftar panjang peraturan daerah yang ada, sehingga muncul istilah obesitas peraturan yang menjadi masalah serius dalam pengelolaan negara.

Ini sejalan dengan pernyataan Presiden Joko Widodo yang berencana untuk menyederhanakan regulasi di Indonesia. Ide ini muncul karena masalah kelebihan aturan yang menghambat investasi di Indonesia, yang disebabkan oleh tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan, kurangnya harmonisasi dan sinkronisasi, serta tidak adanya lembaga yang melakukan pemantauan dan evaluasi.¹²

Kementerian Dalam Negeri mengungkapkan terdapat 43 (empat puluh tiga) perda yang dibatalkan Pemerintah Pusat, baik perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Jambi.¹³ Suatu perda dianggap bermasalah apabila

¹¹<https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.artikel-hukum-tata-negara-dan-peraturan-perundang-undangan>. Diakses 11 Januari 2023.

¹² <https://juridica.ugr.ac.id/index.php/juridica/article/view/198>. Diakses 22 Maret 2023

¹³<https://www.ekon.go.id/source/publikasi/daftar-perda-perkada-dan-permendagri-yang-dibatalkan-2016.compressed-2-.pdf>. Diakses 22 Maret 2023

dalam pengaturannya mengandung konflik, multitafsir, inkonsistensi dan tidak operasional atau tidak memiliki daya guna. Peraturan dianggap ada konflik bila terdapat ketentuan yang bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan yang lebih tinggi maupun sederajat.¹⁴ Peraturan dianggap tidak operasional adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna namun peraturan tersebut masih berlaku atau belum memiliki peraturan pelaksana.¹⁵

Selain berpedoman pada UUP3 dan peraturan pelaksana Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan, Peraturan daerah juga dibentuk dengan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksana Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

¹⁴ Helmi, "Penataan Peraturan Daerah dengan Metode Omnibus Law: Urgensi dan Mekanisme", *Jurnal Hukum*, Vol. 4 No. 2, 2021, hlm, 444.

¹⁵ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, "Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi". Laporan Hasil Kajian Kedeputian Politik, Hukum dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, 2011, hlm. 7

Hal tersebut dikaitkan dengan teori hierarki norma, hubungan antar norma yang mengatur pembuatan antar norma yang satu dengan norma lain dapatlah dikatakan sebagai hubungan super dan subordinasi. Norma yang menjadi penentu pembuatan norma lain dikatakan superior dan norma yang dibuat disebut inferior. Fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah tersebut dalam hal ini peraturan daerah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hal ini adalah Undang-Undang.¹⁶

Pada Pasal 58 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan daerah yang diwajibkan untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi adalah rancangan peraturan daerah provinsi yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2021, hlm.100.

Sedangkan untuk rancangan perda kabupaten/kota berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.¹⁷ Di sisi lain pada dasar mengingat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini menyatakan bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan masih berdasar kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan ketentuan Pasal 58 dalam UUP3 ini tentang pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi telah diubah, dimana pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

¹⁷ Lihat Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Namun Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak secara khusus menyebutkan apakah rancangan peraturan daerah provinsi yang dimaksud adalah yang berasal dari Gubernur atau berasal dari DPRD Provinsi. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pasal 58 dalam Undang-Undang ini menyatakan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang diatur adalah juga rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi.

Karenanya, diperlukan perbaikan dalam mekanisme pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan peraturan daerah provinsi agar penyesuaian setelah pengesahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

¹⁸ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

undangan ini dapat dilaksanakan dengan baik tanpa mengacu pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Penyesuaian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi penting sebab mengatur tindak lanjut dari Undang-Undang tersebut dikarenakan Undang-Undang tersebut secara jelas mendelegasikan kewenangan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah secara langsung kepada Menteri dalam hal ini adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Purnomo Sucipto menyatakan hal yang serupa bahwa lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, sementara eksekutif bertanggung jawab untuk melaksanakannya. Dalam hal ini, delegasi peraturan diperlukan karena adanya kebutuhan mendesak untuk menerapkan suatu aturan, memerlukan pengaturan yang rinci dan keahlian khusus, serta harus disesuaikan dengan karakteristik setiap daerah. Selain itu, dalam praktiknya, mekanisme penentuan keputusan yang rumit dan panjang tidak memungkinkan DPR untuk membuatnya sendiri.¹⁹

¹⁹ <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>. Diakses Tanggal

Sama seperti yang dinyatakan oleh Bachtiar, kehadiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ini diakui sebagai hasil dari keprihatinan terhadap praktik pembentukan peraturan di daerah yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bachtiar menyatakan bahwa banyaknya peraturan daerah yang dibatalkan terjadi sejak diberlakukannya otonomi daerah yang luas, sehingga keberadaan peraturan daerah sebagai sarana legal dari kebijakan daerah menjadi isu yang kontroversial dibicarakan karena banyaknya peraturan daerah yang dianggap bermasalah.²⁰

Menurut Purnomo Sucipto, Penyerahan tanggung jawab pembuatan peraturan pelaksanaan memiliki beberapa keuntungan, yaitu mencegah cabang kekuasaan tertentu menguasai sehingga tidak melanggar prinsip *check and balances*. Jika legislatif menguasai peraturan pelaksana, berarti legislatif yang membuat peraturan pelaksana dan ini dapat menghambat pelaksanaan undang-undang oleh eksekutif karena legislatif tidak mengetahui secara rinci praktik pelaksanaan dan pengaturan lokal. Adanya pengalihan wewenang dari legislatif ke eksekutif akan mencegah eksekutif

22 Maret 2023.

²⁰ Bachtiar, 2018. "Arah Kebijakan Penyusunan Produk Hukum Terkait Pemerintahan Daerah: Kritis terhadap Keberadaan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018". *Makalah, Rapat Koordinasi Nasional Penyelesaian Isu-Isu Aktual Bidang Hukum yang diselenggarakan Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri*. Mercure Ancol, 27 September.

melakukan improvisasi yang tidak tepat dalam menjalankan pemerintahan.²¹

Menurut Purnomo Sucipto, risiko dari memberikan delegasi pembuatan peraturan pelaksana kepada eksekutif adalah kurangnya publikasi dan penyebaran, serta pengawasan yang kurang. Hal ini dapat menyebabkan ketentuan yang dibuat dalam peraturan pelaksana menjadi tidak sesuai, terlalu luas, atau terlalu sempit dengan materi undang-undang yang ada. Di samping itu, badan pelaksana juga sering kali membuat ketentuan yang menguntungkan dirinya sendiri ketika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang ambigu atau tidak teratur. Kementerian dan lembaga-lembaga lainnya cenderung menginginkan wewenang yang besar.²²

Oleh sebab itu perubahan yang terjadi terhadap kewenangan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jika diamati dan dihubungkan dengan apa yang disampaikan oleh Purnomo Sucipto dapat menimbulkan penafsiran bahwa lembaga eksekutif akan cenderung membuat ketentuan yang menguntungkan dirinya ketika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang tidak jelas atau tidak diatur dan akan berpotensi

²¹ <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>. Diakses Tanggal 22 Maret 2023.

²² *Ibid*

bahwa kekuasaan legislatif akan diambil alih oleh eksekutif sehingga akan berpotensi menyebabkan eksekutif menyelenggarakan pemerintahan secara tidak terkendali. Sehingga penting untuk merumuskan teknis atau mekanisme pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi rancangan peraturan daerah dengan formula yang tepat dan proporsional.

Mengamati banyaknya peraturan yang berlebihan dan bahkan disebut sebagai obesitas akan menghambat percepatan pembangunan dan peningkatan layanan publik karena birokrasi yang panjang, peraturan yang tidak selaras, tidak sejalan dan tumpang tindih satu sama lain,²³ persoalan tersebut terjadi juga pada peraturan dalam level peraturan daerah yang jumlahnya lebih besar tentu disebabkan oleh jumlah provinsi, kabupaten dan kota.²⁴

Dikaitkan dengan perubahan yang terjadi pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lalu dibandingkan dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Nomor 22 Tahun 2018 Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pengharmonisasian terhadap 6 (enam) rancangan peraturan meliputi rancangan peraturan daerah provinsi, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, rancangan peraturan gubernur,

²³ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hlm, 14

²⁴ Helmi, *Op.Cit.*, hlm, 449

rancangan peraturan bupati /wali kota, rancangan peraturan desa atau yang setingkat dan rancangan peraturan kepala desa atau rancangan peraturan yang setingkat dimana dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pengharmonisasian rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian rancangan peraturan kepala daerah provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.²⁵

Maka sudah seharusnya pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai konsekuensi dari hierarki peraturan perundang-undangan berlaku sama seperti peraturan daerah provinsi dan tidak lagi bersifat mutatis mutandis.

Karena itu, ketidakjelasan antara norma dalam pasal yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan dapat berpotensi menyalahi, mengabaikan dan bahkan memperluas apa yang diatur oleh Undang-Undang.

Hal yang sama juga dinyatakan oleh Bachtiar bahwasannya harus ada mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi sebagai wujud dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bertujuan

²⁵ Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

untuk dapat melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan lainnya baik dengan peraturan yang ada di atasnya maupun yang selevel dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.²⁶

Dengan demikian dapat pula disimpulkan bahwasannya terkait perubahan yang terjadi di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini dapat dianggap perlu menjadi perhatian Kementerian Dalam Negeri untuk mendorong diadakannya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang secara tegas memberikan delegasi kewenangan kepada Kementerian Dalam Negeri untuk mengkoordinasikan semua peraturan yang berkaitan dengan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keberadaan peraturan pelaksana sangat penting dalam mengatur pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini merupakan bagian dari upaya penataan regulasi produk hukum di daerah, sehingga peraturan daerah dapat dibentuk dan dilaksanakan secara tepat sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut. Tujuannya adalah untuk menghindari

²⁶ Bachtiar, 2018. "Arah Kebijakan Penyusunan Produk Hukum Terkait Pemerintahan Daerah: Kritis terhadap Keberadaan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018". *Makalah, Rapat Koordinasi Nasional Penyelesaian Isu-Isu Aktual Bidang Hukum yang diselenggarakan Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri*. Mercure Ancol, 27 September.

penumpukan peraturan yang tidak perlu dan memastikan terciptanya harmonisasi peraturan di daerah yang memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan harmonisasi dalam pembentukan produk hukum di daerah agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, perlu segera merumuskan teknis perumusan produk hukum yang dibentuk di daerah dan dituangkan ke dalam peraturan pelaksanaannya agar implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini sejalan dengan harapan pemerintah sehingga tercapai citra ideal perundangan di Indonesia.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat penting karena prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam merancang peraturan daerah, kesesuaian dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya harus dipertimbangkan dengan cermat.

Ketidakjelasan posisi tiap jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah bertentangan dengan teori bahwa norma hukum berasal dari dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi, tetapi menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, karena masa berlakunya suatu norma hukum

tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.²⁷

Pendelegasian oleh Undang-Undang terhadap peraturan yang ada di bawahnya adalah bertujuan untuk menjamin adanya satu arah kepastian hukum yang akan terhindar dari tumpang tindih peraturan. Perlu diperhatikan bahwa aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, oleh karena itu aturan hukum harus tertib dan ada tahap pendelegasian kepada aturan yang di bawahnya agar setiap aturan hukum tidak ada yang mengatur melebihi dari apa yang didelegasikan sehingga akan menghasilkan aturan hukum yang semakin ke bawah semakin detil dan teknis yang nantinya tidak akan memberi celah untuk disalahgunakan dan aturan yang sudah dibuat dapat ditegakkan dengan maksimal.

Delegasi kewenangan merupakan sumber adanya norma aturan pelaksanaan. Menurut Maria Farida Indarti, delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan tegas maupun tidak.²⁸

Maka dari itu, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang seharusnya menegakkan

²⁷ Bayu Dwi, Anggono, *Op.Cit.* hlm. 29.

²⁸ Maria Farida Indarti, *Op.Cit.*, hlm. 56.

aturan hukum yang telah dinyatakan di dalam Undang-Undang. Aturan hukum dibuat adalah sesungguhnya ditujukan agar aturan-aturan tersebut dapat ditegakkan secara maksimal, jika aturan hukum telah ditegakkan maka diharapkan akan menciptakan keadilan dan kepastian hukum.

Untuk mencapai hal tersebut maka diciptakanlah perangkat yang merancang, menerapkan hingga menguji aturan tersebut. Suatu aturan perlu di detilkan dari aturan yang sifatnya umum hingga teknis. Setiap aturan dibuat berjenjang dan setiap jenjang tentu memiliki muatannya masing-masing. Dengan aturan yang jelas diharapkan menutup celah yang dapat mengakibatkan ketidakjelasan penerapan hukum.²⁹

Oleh sebab itu untuk menjamin kepastian hukum terhadap pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi rancangan peraturan daerah, pemerintah perlu segera merumuskan mekanisme atau formula pelaksanaan pengharmonisasian yang tepat yang kemudian dituangkan kedalam peraturan pelaksana, agar proses penting pengharmonisasian kedepannya dapat menghasilkan peraturan daerah yang harmonis dan selaras sehingga tidak akan terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, timbulnya kepastian hukum, penerapan peraturan terlaksana secara efektif dan efisien dan dapat memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.³⁰

²⁹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 38.

³⁰ Suhariyono, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2022, hlm. 163

Misalnya, jika Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang baru sebagai peraturan pelaksana yang telah tegas didelegasikan langsung oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait adanya perubahan kewenangan terhadap pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah sesuai dengan Pasal 58 dalam Undang-Undang ini belum ada dan bahkan masih memberlakukan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, maka peraturan daerah yang dibentuk setelah Undang-Undang ini berlaku dapat diajukan pembatalannya jika peraturan daerah tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan alasan pada waktu pembentukannya belum melalui mekanisme pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang seharusnya sebagaimana yang ditentukan oleh Undang-Undang ini.

Hal ini perlu dikaji secara mendalam, berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka penulis tertarik mengangkat persoalan ini ke dalam sebuah tesis dengan judul **“Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”**.

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan maka perumusan masalah dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah menurut Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana urgensi pengharmonisasian rancangan peraturan daerah tersebut menurut Peraturan Perundang-Undangan?

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penyusunan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan dan tata cara pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah menurut peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis urgensi dari pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan .

C. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penyusunan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam penelitian hukum lebih lanjut di kemudian hari yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya bagi pembentukan peraturan daerah;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan penelitian

hukum tentang pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual bermaksud untuk mengemukakan relevansi antara teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan ini. Keterkaitan teori-teori tersebut yang akan dijadikan pedoman dalam mendukung dan menyusun penelitian ini sehingga akan menjelaskan secara sistematis teori yang digunakan.

1. Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum

Pengharmonisasian sistem nasional mencakup konsep dasar yang menjadi landasan dalam pembentukan sistem hukum di bawah kerangka hukum nasional (harmonisasi sistem hukum).

Untuk mencapai harmonisasi sistem hukum yang ideal, langkah yang tepat adalah menyesuaikan unsur-unsur tatanan hukum yang ada dalam kerangka sistem hukum nasional yang meliputi komponen materi hukum, struktur hukum beserta lembaganya, dan budaya hukum. Harmonisasi sistem hukum nasional melibatkan tiga komponen sistem hukum tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional, dengan menggunakan pemikiran sistemik. Perumusan langkah sebagai kerangka dan konsep dasar dalam melakukan harmonisasi hukum juga diperlukan dengan menggunakan pola pikir yang bermula dari paradigma Pancasila, konsep negara hukum dan

prinsip pemerintahan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, rasa keadilan masyarakat juga harus diperhatikan dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat harus diakomodasi.³¹

keberadaan hukum nasional, implementasinya di tingkat nasional, regional, dan global, serta penegakannya harus diperhatikan secara seksama. Ketiga komponen tersebut saling berinteraksi dan saling memengaruhi, yaitu:

- a) Paradigma Pancasila, gagasan negara berdasarkan hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional yang tercantum dalam Konstitusi 1945, dan semangat keadilan serta cita-cita yang tumbuh di kalangan masyarakat;
- b) adanya tata kelola hukum di tingkat nasional yang meliputi aspek substansi, struktur, dan lembaga hukum serta keberadaan budaya hukum;
- c) Kenyataan eksistensi hukum nasional dan implementasinya dalam praktik di tingkat nasional, regional, dan global; akan menghasilkan pemahaman utama atau pandangan doktrin hukum.

Akhirnya, dengan menerapkan penegakan hukum (law enforcement), diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan nasional yang serasi, seimbang, terintegrasi, konsisten, dan taat asas sebagai hasil dari proses harmonisasi hukum. Penilaian atau evaluasi

³¹ Sapto Budoyo, "Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Juli 2014, hlm, 609.

terhadap produk harmonisasi hukum tersebut akan menghasilkan pandangan hukum baru yang memperbarui wawasan dan perumusan kebijakan hukum ke depan. Evaluasi ini mencakup pengaruh harmonisasi hukum terhadap sistem hukum nasional yang ada, termasuk substansi hukum, struktur hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum.³²

Aktivitas harmonisasi dapat diibaratkan seperti aktivitas riset hukum yang oleh Wignyosoebroto dapat dikemukakan adanya 4 (empat) tipe penelitian, sebagai berikut:

- a. Penelitian yang melibatkan pencatatan hukum positif disebut inventarisasi;
- b. Penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif;
- c. Penelitian berupa upaya untuk menemukan aturan yang tidak jelas yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah tertentu;
- d. Penelitian hukum yang berupa studi empiric untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

2. Kepastian Hukum

Kepastian hukum secara normatif adalah sebagai sebuah nilai atas peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan dengan

³² *Ibid.*, hlm, 610.

pasti. Adanya kepastian hukum akan mengatur dengan jelas dan logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan dalam penafsiran yang dapat menyebabkan benturan dan menimbulkan konflik norma dalam masyarakat.³³

Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwasannya kepastian hukum merupakan sebuah jaminan agar hukum tersebut berjalan semestinya, artinya dengan kepastian hukum setiap individu memiliki hak yang didapatkan dari keputusan hukum itu sendiri.³⁴ Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum yang tercantum dapat dilaksanakan.

3. Prinsip Keadilan Sebagai Ide Hukum

Keadilan menurut Satjipto Rahardjo adalah didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban dengan memperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat, secara substantif adalah berisi perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.³⁵

³³ <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum/>. Diakses Tanggal 22 Maret 2023

³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm, 160.

³⁵ <https://mh.uma.ac.id/analisa-konsep-aturan-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambahan-di-indonesia/>. Diakses Tanggal 23 Maret 2023

Hakikat keadilan merupakan penilaian atas suatu perlakuan atau tindakan yang mengkajinya dari suatu norma. Dalam hal ini terlibat dua pihak yaitu pemerintah sebagai pihak yang mengatur masyarakat melalui instrumen hukum dan masyarakat yang menjadi pihak yang tata cara bertindaknya diatur oleh ketentuan hukum.³⁶

Ada garis besar yang dapat ditarik berhubungan dengan keadilan yakni sebagai upaya atau tindakan yang akan mengarahkan hukum positif kepada cita hukum. Keadilan merupakan salah satu dari tujuan hukum itu sendiri. Prinsip keadilan sebagai tolok ukur mana yang baik dan benar dalam masyarakat, prinsip ini mengikat baik bagi masyarakat maupun pemerintah sebagai penguasa.³⁷

Produk hukum yang adil tentunya dihasilkan dari pembentukan sebuah produk hukum yang menerapkan asas keadilan. Pembentukan maupun hasil produk hukum yang adil tentu terkait dengan definisi dari keadilan itu sendiri.³⁸ Kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus mencerminkan asas keadilan yakni bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.³⁹

³⁶ Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern", *Jurnal Ilmu Hukum Yustisia Nomor 2*, Mei-Agustus 2014, hlm, 125.

³⁷ Lis Setiyowati, "Asas Keadilan Dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing", *Jurnal Ilmu Hukum Nomor 1*, Oktober 2018, hlm, 71.

³⁸ *Ibid*, hlm, 72.

³⁹ Mia Kusuma Fitriana, "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws And Regulation In Indonesia As The Means Of Realizing The Country's Goal)", Hasil Penelitian Kanwil Kemenkumham Kalimantan Timur, Kalimantan Timur, 2015, hlm, 14.

4. Kemanfaatan

Kemanfaatan selalu dikaitkan dengan teori utilitarianisme dari Jeremy Bentham. Istilah *The greatest happiness of the greatest number* oleh Jeremy Bentham adalah untuk menyebut salah satu batu uji dari teori utilitarianisme.⁴⁰ Kemanfaatan hukum merupakan asas yang menyertai keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan kepastian hukum dan keadilan seharusnya memperhatikan dan mempertimbangkan kemanfaatan. Kemanfaatan hukum perlu diperhatikan karena setiap orang tentunya mengharapkan adanya manfaat dalam penegakan hukum.⁴¹

Dalam teori dinyatakan bahwasannya tujuan hukum adalah untuk mengayomi masyarakat baik aktif maupun pasif. Aktif yaitu sebagai upaya untuk menciptakan kondisi masyarakat yang manusiawi dalam proses yang berlangsung wajar. Pasif yakni mengupayakan pencegahan terhadap tindakan yang sewenang-wenang maupun penyalahgunaan hak.⁴²

Hukum itu pada prinsipnya adalah ditujukan untuk menciptakan ketertiban masyarakat, selain untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada masyarakat. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses kunci

⁴⁰ Endang Pratiwi, Theo Negoro, dan Hasanain Haykal, Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?, Jurnal Konstitusi Nomor 2, Juni 2002, hlm, 274.

⁴¹ <http://mh.uma.ac.id/analisa-konsep-aturan-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambangan-di-indonesia/>. Diakses Tanggal 28 Maret 2023.

⁴² <https://www.metrokaltara.com/kemanfaatan-hukum/>. Diakses Tanggal 28 Maret 2023.

dalam mewujudkan hukum yang dapat mendatangkan manfaat bagi setiap individu sehingga proses pembentukan peraturan perundang-undangan akan menghasilkan hukum yang dipatuhi oleh seluruh warga.⁴³

5. Konsep Asas Hukum

Dalam praktik terdapat norma-norma hukum, yang sulit ditemukan bagaimana bunyi asas yang mendasarinya, tetapi jika ia menjadi asas maka norma hukum itu sendiri yang berfungsi sebagai asas.⁴⁴

Menurut Satjipto Rahardjo bahwasannya asas hukum merupakan unsur yang pokok dan penting dalam peraturan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa asas hukum adalah jantung dari peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum, pada akhirnya suatu peraturan tersebut akan dikembalikan lagi kepada asasnya.

Asas hukum juga merupakan alasan atas lahirnya peraturan hukum. Asas hukum tidak akan ada habisnya dan akan terus melahirkan berbagai peraturan hukum. Dari asas hukum akan diturunkan peraturan-peraturan hukum.⁴⁵

Sebagaimana perkembangan zaman yang terus berlangsung, pembangunan hukum juga mengikuti arus tersebut dengan prinsip-

⁴³<https://business-law-binus.ac.id/2016/06/30/utilitarianisme-dan-tujuan-perkembangan-hukum-multimedia-di-indonesia/>. Diakses Tanggal 28 Maret 2023.

⁴⁴ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 88.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996, hlm, 20.

prinsip yang menjadi dasar pembentukan regulasi dalam rangka memajukan hukum. Pembangunan hukum yang komprehensif mencakup substansi hukum, institusi hukum, dan budaya hukum, serta penegakan hukum yang konsisten dan tegas dapat mendorong fungsi hukum sebagai alat pembaharuan dan pembangunan, menyelesaikan masalah, dan mengatur perilaku masyarakat dalam menghargai hukum.⁴⁶

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa asas hukum bukan hal yang konkret, melainkan adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak dan merupakan latar belakang peraturan yang ada dalam dan di belakang sistem hukum yang terwujud dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim sebagai hukum positif dan ditemukan dengan cara mencari sifat-sifat atau ciri-ciri umum dalam peraturan tersebut.⁴⁷

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁴⁸ Untuk menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki kecenderungan memihak salah satu pihak terutama pihak penguasa dan untuk menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengecam kebebasan warga dan untuk menjamin keberlakuan peraturan

⁴⁶ Suhariyono, *Op.Cit.*, hlm. 139.

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 38.

⁴⁸ Maria Farida Indarti, *Op.Cit.*, hlm. 226.

perundang-undangan secara efektif maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas dalam membentuk peraturan perundang-undangan.⁴⁹

E. Landasan Teoritis

1. Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

a. Pengharmonisasian

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, harmonis diartikan sebagai sesuatu yang sejalan atau serasi. Sedangkan “harmonisasi” diartikan sebagai upaya untuk mencari keselarasan. Dalam hal ini, harmonisasi juga digunakan untuk mencapai kesesuaian antara peraturan perundang-undangan. Harmonisasi juga berkaitan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang harus dipahami dengan asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang sama secara hierarki, tetapi memiliki materi yang berbeda, dimana satu mengatur secara khusus dari yang lain.⁵⁰

Istilah harmonisasi dipakai untuk mengevaluasi kecocokan antara aturan-aturan yang sederajat dalam pengaturan hukum positif. Harmonisasi hukum adalah proses untuk mengatasi perbedaan, ketidakseragaman dan ketidakcocokan dalam norma hukum dalam

⁴⁹ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm. 46-47.

⁵⁰ <http://e-journal.uajy.ac.id/5262/3/2MIH01899.pdf>. Diakses Tanggal 31 Mei 2023.

sistem peraturan perundang-undangan. Tujuannya adalah untuk mencapai keselarasan, kesesuaian, keserasian dan keseimbangan antara norma hukum. Selain itu, harmonisasi hukum juga bertujuan untuk menciptakan kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan.

Proses harmonisasi hukum melibatkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan konsisten, serta taat pada asas hukum. Harmonisasi hukum nasional didasarkan pada paradigma Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghasilkan sistem ketatanegaraan dengan dua asas fundamental, yaitu asas demokrasi dan asas negara hukum. Sistem hukum nasional terdiri dari tiga komponen yaitu substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum.⁵¹

Harmonisasi peraturan perundang-undangan sangat penting untuk menjaga keselarasan dan mencegah tumpang tindihnya peraturan yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum. Ada dua jenis harmonisasi peraturan perundang-undangan, yaitu harmonisasi vertikal dan harmonisasi horizontal. Tanpa harmonisasi, sistem hukum akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, harmonisasi sistem hukum harus dilakukan melalui harmonisasi kebijakan formulasi dan harmonisasi materi. Harmonisasi sistem hukum melibatkan penyesuaian unsur-

⁵¹ Alsyam, Delfina Gusman, Didi Nazmi, "Pelaksanaan Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham Sumatera Barat Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019", *Jurnal UIRLawReview Volume 5 Issue 2*, 2021, hlm, 68-69.

unsur tatanan hukum dalam kerangka sistem hukum nasional yang mencakup komponen materi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum. Oleh karena itu, penyelarasan sistem hukum nasional melibatkan interaksi antara ketiga komponen sistem hukum tersebut di bawah kerangka sistem hukum nasional.⁵²

b. Pembulatan

Mengubah menjadi bentuk bulat atau menggabungkan menjadi satu kesatuan yang utuh adalah tindakan yang dilakukan. Metode, teknik atau langkah-langkah yang digunakan untuk membentuk sesuatu menjadi bulat disebut pembulatan. Dengan demikian, pembulatan adalah proses menyatukan semua elemen menjadi kesatuan yang utuh.⁵³

c. Pemantapan

Prosedur, metode, tindakan mengokohkan (menguatkan, menstabilkan). Dari segi asal usul kata, pengokohan merujuk pada upaya untuk menjadikan sesuatu menjadi padat, terpadu, atau kompak, stabil, kuat dan kokoh.⁵⁴

d. Konsepsi

Cita-cita atau paham (rancangan) yang telah ada dalam ide (pikiran).⁵⁵

e. Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan peraturan perundang-undangan adalah aturan tertulis

⁵² *Ibid*, hlm, 70.

⁵³ <https://pubhtml5.com/jmtv/yzur/basic/>. Diakses Tanggal 31 Mei 2023.

⁵⁴ *Ibid*, hlm, 11.

⁵⁵ *Ibid*

yang dibuat oleh badan negara atau pejabat yang memiliki kewenangan dan berlaku secara umum. Jimly Asshiddiqie, batas antara rancangan perundang-undangan dan undang-undang adalah tindakan formal pengesahan yang melibatkan publikasi undang-undang tersebut di dalam lembaran negara.

2. Teori Perundang-undangan

Burkhardt Krems mengatakan bahwa perundang-undangan memiliki dua pengertian yakni: ⁵⁶

- a) Teori perundang-undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna-makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
- b) Ilmu perundang-undangan berorientasi melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt Krems membagi ilmu perundang-undangan dalam tiga hal, yaitu proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan Teknik perundang-undangan.⁵⁷

Dalam hal ini, ilmu perundang-undangan memberikan pengertian sebagai berikut:⁵⁸

- a) Norma hukum atau tata urutan atau hierarki;
- b) Lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
- c) Lembaga-lembaga pemerintah yang berwenang di bidang

⁵⁶ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 3

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1-2

- peraturan perundang-undangan;
- d) Tata susunan norma-norma hukum negara;
- e) Jenis-jenis perundang-undangan serta dasar hukumnya;
- f) Asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya;
- g) Pengundangan dan pengundangannya;
- h) Teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi: ⁵⁹

- a) Kejelasan tujuan, yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) Kelembagaan dan organ pembentuk yang tepat, yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
- d) Dapat dilaksanakan, yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dan yang dimaksud dengan asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi

⁵⁹ Lihat Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak memunculkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.

- f) Keterbukaan, adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan, Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasarkan pada 3 (tiga) hal sebagai berikut:⁶⁰

- a) Dasar Yuridis, yakni Diperlukan adanya wewenang dari pembuat aturan hukum. Setiap aturan hukum harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, aturan hukum tersebut dianggap tidak sah. Dianggap tidak pernah ada dan segala konsekuensinya dibatalkan secara hukum.
- b) Dasar sosiologis, Artinya mencerminkan realitas yang ada di masyarakat. Aturan hukum harus sejalan dengan kenyataan yang terjadi di masyarakat.
- c) Dasar filosofis, yakni bahwa masyarakat selalu mempunyai cita hukum yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk. Hukum

⁶⁰ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992, hlm. 39

diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.

Dalam penyusunan produk hukum dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, produk hukum seperti peraturan daerah, peraturan atau keputusan kepala daerah adalah produk hukum yang sangat pokok dan mendasar dalam kegiatan pemerintahan, sekaligus dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁶¹

Oleh sebab itu, setiap produk hukum harus disusun dengan memperhatikan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis yang pada akhirnya jika hal itu terpenuhi maka produk hukum tersebut akan efektif dalam penerapannya dan tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga akan menghasilkan produk hukum daerah yang harmonis.

Dalam berbagai sumber referensi ditemukan berbagai pendapat yang mengemukakan bahwa pelaksanaan pengharmonisasian merupakan tahapan penting dalam sebuah proses penyusunan peraturan perundang-undangan, karena melalui tahapan ini akan menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Sekretaris Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Dwi Wahyu Atmaji mengakui bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan sering kurang optimal dalam perumusannya. Permasalahan tumpang tindih peraturan perundang-undangan secara vertikal

⁶¹ <https://biroorganisasi.jogjapro.go.id/v1/pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>.
Diakses 6 Mei 2023

maupun horizontal merupakan persoalan yang sangat rumit, karena itulah salah satu area perubahan reformasi birokrasi adalah harmonisasi peraturan perundang-undangan.⁶²

3. Teori Legislasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji atau menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.⁶³ Kelima tahapan tersebut adalah tahapan yang harus dilalui dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶⁴

Teori legislasi merupakan teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Teori ini dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Fokus teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan beserta tahapan-tahapan di dalam penyusunannya.⁶⁵

Landasan filosofis penyusunan legislasi di Indonesia adalah dalam rangka menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat

⁶² <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan-sering-kurang-optimal>. Diakses 6 Mei 2023

⁶³ Zhaudiva Azzahra Putri dan Rahayu Subekti, “Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja”, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* Volume 1 Nomor 1, 2022, hlm, 127-128

⁶⁴ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hlm, 134.

⁶⁵ *Ibid*

Indonesia. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan pertimbangan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁶⁶

4. Teori Norma Berjenjang

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang dan berlapis dalam susunan hierarki, sehingga norma yang di bawah bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya . demikian seterusnya sampai kepada norma tertinggi yaitu norma dasar (*grundnorm*, *basicnorm*, *fundamentalnorm*). Karena itu, norma hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis sebab hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh otoritas yang berwenang membentuknya. Hukum itu sah bila dibuat oleh otoritas yang berwenang membentuknya.⁶⁷

Menurut Hans Kelsen bahwasannya (*basicnorm/grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi tidak lagi dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, tetapi telah ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan pedoman bagi norma

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Putera Astomo., *Op. Cit.*, hlm, 134-135.

dibawahnya.⁶⁸

Adolf Merkl mengatakan bahwa norma hukum berasal dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi, namun menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum yang lebih rendah. Oleh karena itu, masa berlaku norma hukum relatif dan tergantung pada norma yang lebih tinggi. Jika norma hukum yang lebih tinggi dicabut atau dihapus, maka norma hukum yang lebih rendah juga akan dicabut atau dihapus.⁶⁹

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

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

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan di bawahnya. Apabila peraturan di bawahnya bertentangan dengan peraturan di atasnya atau dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang maka mengakibatkan peraturan tersebut

⁶⁸ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm, 41.

⁶⁹ Maria Farida Indarti, *Op. Cit.*, hlm, 41-42.

batal demi hukum atau dapat dibatalkan.⁷⁰

5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah memiliki fungsi menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah serta instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷¹

Wewenang pemerintah setempat dalam menetapkan peraturan setempat sesuai Pasal 18 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memperjelas bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi menjadi kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan setempat. Pemerintahan setempat provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Hal yang sama juga dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang

⁷⁰ Suantra, I Nengah dan Made Nurmawati, “Naskah Tutorial Teori Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, Bahan Ajar, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016, hlm, 10-11.

⁷¹ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm, 136.

menyatakan peraturan daerah provinsi dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Bersama Gubernur dan peraturan daerah kabupaten dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan Bersama Bupati/Walikota.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang diterapkan dalam penelitian ialah metode yuridis normatif. Metode ini adalah metode yang menggunakan pandangan logistik positivis, yang menganggap hukum sebagai norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga yang berwenang serta menganggap hukum sebagai sistem norma yang mandiri dan tertutup.

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian terhadap:

- 1) Asas-asas hukum;
- 2) Sistematika hukum;
- 3) Sinkronisasi hukum;
- 4) Sejarah hukum, dan
- 5) Perbandingan hukum.

2. Pendekatan yang digunakan

Menurut Peter Mahmud Marzuki, ada 5 (lima) pendekatan yang dapat digunakan dalam sebuah penelitian hukum, yaitu:⁷²

- a. Pendekatan kasus (*case approach*);

⁷² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 93.

- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*);
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)

Yaitu dengan cara menganalisa semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Dalam pendekatan ini dilakukan dengan menelaah Peraturan Perundang-Undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*)

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang Analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum ditinjau dari aspek konsep hukum atau dapat dilihat dari nilai yang terkandung dalam norma sebuah peraturan lalu dikaitkan dengan konsep yang digunakan. Pendekatan ini dipakai dalam rangka memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan norma dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung di dalam konsep hukum yang menjadi dasarnya.

Pendekatan ini penting sebab doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan dalam membangun argumentasi hukum saat menyelesaikan permasalahan isu hukum

dalam penelitian ini. Doktrin tersebut dapat memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum maupun asas hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang diteliti.⁷³

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis dilakukan dengan cara menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan dari isu yang dihadapi. Telaah ini diperlukan untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang akan mempunyai relevansinya dengan keadaan di masa sekarang.⁷⁴

3. Pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan yaitu dengan mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang berhubungan dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini yang kemudian dianalisa dengan menggunakan teori-teori yang digunakan sebagai pedoman. Pengumpulan bahan hukum juga dilakukan dengan penelusuran melalui media internet yang ada kaitannya dengan isu dalam penelitian ini.

⁷³<https://www.sapl原因law.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/>. Diakses Tanggal 25 Maret 2023.

⁷⁴<https://keluhkesah.com/macam-macam-pendekatan-dalam-penelitian-hukum/>. Diakses Tanggal 25 Maret 2023.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas.⁷⁵ Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ii. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- iii. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- iv. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- v. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- vi. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di Daerah oleh

⁷⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 47

Perancang Peraturan Perundang-Undangan;

- vii. Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku yang terkait dengan peraturan perundang-undangan, pemerintahan daerah serta pendapat-pendapat dari pakar hukum.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Artikel dan Jurnal-Jurnal Hukum.

4. Analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan teknik:

1. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti;
2. Mengolah bahan hukum yang telah dikumpulkan:
 - a) Bahan hukum primer dengan menggunakan analisis terhadap peraturan perundang-undangan.

- b) Bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis terhadap berbagai sumber buku-buku hukum, artikel dan jurnal-jurnal hukum sehingga ada keterkaitan dengan bahan hukum primer.
 - c) Bahan hukum tersier dengan menggunakan analisis terhadap Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum untuk memberikan Batasan pengertian atau pendefinisian.
3. Interpretasi dengan menggunakan berbagai penafsiran terhadap norma- norma hukum untuk memahami secara utuh norma tersebut.

I. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I berisi tentang Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, sistematika penulisan tesis.

BAB II berisi tentang Konsep, dalam hal ini diuraikan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan daerah, harmonisasi peraturan, peraturan daerah dan kewenangan pembentukan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota.

BAB III berisi tentang Pembahasan yang dirumuskan dalam rumusan masalah 1 (satu), dalam Bab ini akan dilakukan dengan menjawab

permasalahan terkait pengaturan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

BAB IV berisi tentang Pembahasan masalah 2 (dua), dalam Bab ini akan dilakukan dengan menjawab permasalahan terkait urgensi pengaturan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

BAB V merupakan Bab Penutup yang berisi kesimpulan dan saran hasil rangkaian dari seluruh pembahasan yang diuraikan dalam Bab sebelumnya.