

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Menurut C.F. Strong:

Sifat kedaulatan dari negara kesatuan tidak dibagi kepada institusi atau Pemerintah Daerah maupun organ-organ pemerintahan lainnya. Artinya apabila suatu negara secara tegas menyatakan berbentuk negara kesatuan, maka negara tersebut memiliki sifat yang sentralistis terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintahannya.¹

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pengendalian unilateral-vertikal terhadap pemerintah daerah, bahkan keberadaan pemerintah daerah hanya berupa simbol dari perpanjangan tangan Pemerintah Pusat.²

Memperhatikan Pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia, Philipus M. Hadjon dan Bagir Manan menyampaikan pendapat dalam agenda pembahasan Amandemen Kedua UUD 1945 bahwa Indonesia merupakan Negara Kesatuan namun pelaksanaannya dilaksanakan sejalan dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945.³

¹ C.F. Strong, *A History Of Modern Political Constitution*, G. Allen & Unwin, London, 1963, Hlm. 33.

² Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 31.

³ Indah Pratiwi, Yuliandri, Dian Bhakti Setiawan, "Pengharmonisasian Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Ranperda Dan Ranperkada Oleh Kantor Wilayah Kemenkumham", *UNES Journal Of Swara Justisia*, Volume 7 Nomor 4, 2024, Hlm. 1179.

Keberadaan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 mengandung makna bahwa meskipun Indonesia adalah negara kesatuan, negara tetap mengakui keberadaan daerah dan pemerintah daerah serta mengakui kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah seluas-luasnya dalam melakukan pengurusan pemerintahannya sendiri melalui Otonomi Daerah.⁴

Konstitusi Indonesia menganut pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Sistem pembagian kekuasaan secara horizontal diwujudkan dalam bentuk lembaga-lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui politik desentralisasi, yang memberikan kepada daerah kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya serta kebijakan daerahnya sendiri di mana salah satu kebijakan daerah yang terpenting adalah pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).⁵

Sebagaimana hal ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan”.

Hal yang sama juga tercantum dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan bagi Kepala Daerah, yakni Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk mengajukan produk hukum daerah, yang salah satunya adalah Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda).

⁴ Monica Descariana, Jadmiko Anom Husodo, “Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Jawa Tengah”, *Res Publica: Jurnal Hukum Dan Kebijakan Publik*, Volume 8 Nomor 1, 2024, Hlm. 50.

⁵ Alfi Rosydati, Erlina, “Proses Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)”, *Badamai Law Journal*, Volume 9 Nomor 1, 2024, Hlm. 156.

Terkait dengan hal tersebut diatas, adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, maka daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Kepala Daerah dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan, serta prakarsa pemerataan dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, di masing-masing daerah otonom.⁶

Adapun kebijakan daerah yang dimaksud berupa pembentukan Peraturan Daerah. Sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan, dalam Pasal 65 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya seorang Kepala Daerah, mempunyai wewenang mengajukan rancangan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, serta dapat menetapkan Perkada dan Keputusan Kepala Daerah. Hal tersebut terdapat juga dalam Pasal 154 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai, tugas dan wewenang dalam membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Wali Kota.

Perda sendiri dapat diusulkan melalui dua jalur, yaitu eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD).

⁶ Indah Pratiwi, Yuliandri, Dian Bhakti Setiawan, *Op. Cit.*, Hlm. 1174.

1. Jalur Eksekutif (Pemerintah Daerah)
 - (a) Perda yang diajukan melalui jalur ini disebut Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) usulan eksekutif.
 - (b) Pengusulnya adalah kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota) melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait.
 - (c) Biasanya, Raperda yang diajukan oleh eksekutif berkaitan dengan kebijakan pemerintahan, seperti anggaran daerah (APBD), pajak daerah, atau rencana pembangunan.
 - (d) Setelah diajukan, Raperda ini akan dibahas bersama DPRD sebelum disahkan menjadi Perda.
2. Jalur Legislatif (DPRD)
 - (a) Perda yang diajukan melalui jalur ini disebut Raperda inisiatif DPRD.
 - (b) Pengusulnya adalah anggota DPRD, baik secara individu, kelompok, maupun komisi dalam DPRD.
 - (c) Biasanya, Raperda yang berasal dari DPRD berisi aspirasi masyarakat, seperti perlindungan sosial, hak masyarakat adat, atau ketertiban umum.
 - (d) Sama seperti usulan eksekutif, Raperda ini juga harus dibahas bersama pemerintah daerah sebelum disahkan menjadi Perda.⁷

Perda yang disusun baik oleh Kepala Daerah maupun Badan Legislatif Daerah yakni DPRD bertujuan untuk mengimplementasikan otonomi daerah dalam bentuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah, mencegah ketimpangan pembangunan antar daerah, dan menjalin kerjasama yang dinamis dan harmonis antara Pemerintah Pusat dengan masyarakat daerah melalui konsolidasi arah pembangunan Pemerintah Pusat dengan kepentingan masyarakat daerah.⁸ Fokus penelitian tesis ini adalah Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah).

Adanya kewenangan bagi Kepala Daerah untuk mengajukan Perda tidak terlepas dari mekanisme pembentukan perda sebagaimana diatur dalam

⁷ Pasal 239 Ayat (1) Dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Yang Kemudian Diatur Lebih Lanjut Dalam Pasal 1 Angka 4 Dan Pasal 49 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁸ Claustantianus Wibisono Tanggono Dkk, “ Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkualitas Di Pemerintah Daerah”, *Jurnal Juridisch*, Volume 1 Nomor 3, 2023, Hlm. 221.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Mengingat Indonesia sebagai negara hukum, bahwa Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang memiliki peran dalam pembangunan hukum nasional yang selaras dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pada prinsipnya teknik pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sejarah mencatat bahwa pengaturan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan telah mengalami berbagai perubahan, dimulai dari Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR No III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan terakhir disempurnakan pula oleh peraturan terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta ditambah lagi dengan berbagai peraturan pelaksanaannya.

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

Undangan dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁹

Sekaligus menjadi landasan yuridis bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah, dan sekaligus sebagai tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Agar Perda yang dihasilkan mampu berlandaskan nilai yuridis, sosiologis dan sejalan kepentingan masyarakat daerah.¹⁰

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup beberapa tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan dan pengundangan. Diantara rangkaian cakupan tahapan tersebut, terdapat suatu proses penting yang tidak disebutkan secara eksplisit yakni proses “Pengharmonisasian”.

Pengharmonisasian berawal dari kata “harmoni” yang dapat diartikan sebagai keseimbangan, keselarasan, atau keseragaman. Pengharmonisasian dalam rangkaian pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar dapat meminimalisir terjadinya tumpang tindih pengaturan (duplikasi)

⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*, Jakarta, Perpustakaan UI, 2008, Hlm. 29.

¹⁰ Abdul Bali Azed, *Harmonisasi Legislasi Pusat Dan Daerah Melalui Penguatan Peran Dan Fungsi DPRD Di Bidang Legislasi*, Dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Jejak Langkah Dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH.,LL. M*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

sehingga diperoleh suatu peraturan perundang-undangan yang tepat guna dan efektif terutama pada tahap implementasinya dimasyarakat.¹¹

Sebagai contoh, Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah yang telah dibatalkan, karena selain materi muatan merupakan materi yang sama dengan undang-undang, undang-undang yang melandasi pembentukan Perdanyapun yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air juga telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Artinya, fungsi pengharmonisasian sangat strategis yakni sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan pada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- (i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UDNRI 1945);
- (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (iii) Undang-Undang/Perppu;
- (iv) Peraturan Pemerintah;
- (v) Peraturan Presiden;
- (vi) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Perda secara teoritik memiliki materi muatan dengan

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

tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²

Ini dapat dipahami dari sudut pandang pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diutarakan Hans Kelsen, bahwa hukum positif (peraturan) dikonstruksikan berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yang kemudian dikenal dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*.¹³

Sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional, Perda merupakan bentuk kesepakatan tertulis bagi setiap daerah dalam bingkai Negara kesatuan yang secara atribusi menjadi hak otonomi Daerah terkait pengelolaan urusan rumah tangganya. Seiring bergulirnya otonomi daerah, telah ribuan Perda dibuat oleh Pemerintah Daerah (Pemda).¹⁴

Pemda sebagai pihak yang mengajukan prakarsa sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah, harus mampu mengidentifikasi dan memfilter materi muatan apa sajakah yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat untuk kemudian diatur dalam Perda. Dengan demikian diharapkan perda-perda yang dibuat dapat selaras dengan tujuan nasional yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan negara.

Namun kenyataan yang terjadi menunjukan sebaliknya, sebelum adanya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yakni putusan MK Nomor 137 PUU-

¹² Hermi Sari BN, Galang Asmara, Dan Zunnuraeni, "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif Oleh Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Dinamika Sosial Budaya Journal*", Volume 22 Nomor 2, 202, Hlm. 316.

¹³ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Diterjemahkan Oleh Somardi, Jakarta, Rindi Press, 1995, Hlm. 60.

¹⁴ *Ibid*.

XIII/2015 dan Putusan 56/PUU-XIV/2016¹⁵ mengenai pencabutan kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), diantara ribuan Perda tersebut banyak yang dievaluasi dan dinilai sebagai Perda bermasalah.

Berdasarkan data Kemendagri dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2016 sekitar 3.143 Perda telah dibatalkan karena dianggap bersifat diskriminatif, biaya tinggi, dan menyulitkan masyarakat (berimbas pada terhambatnya iklim investasi).¹⁶

Terlepas dari berbagai alasan pembatalan tersebut, kehadiran Perda dalam mengisi kebutuhan hukum sekaligus sebagai solusi atas permasalahan yang timbul dimasyarakat menjadi hal yang dapat dipertanyakan eksistensinya dan apakah Perda memang dibutuhkan atau daerah cukup mengacu pada peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, mengingat tidak sedikitnya anggaran dalam pembuatan Perda yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah.

Pembentukan Perda bukanlah perkara sederhana, ada berbagai tahapan yang harus dilalui dan melibatkan banyak pihak. Perda adalah produk politik yang dibuat dan dirancang oleh dua badan politik, Pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta memiliki rujukan normatif dari UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu mekanisme pembentukan Perda harus memenuhi

¹⁵ Kedua Putusan Ini Menegaskan Bahwa Pembatalan Perda, Baik Di Tingkat Provinsi Maupun Kabupaten/Kota, Merupakan Kewenangan Yudikatif Melalui MA, Bukan Kewenangan Eksekutif Melalui Gubernur Atau Menteri Dalam Negeri.

¹⁶ Data Diperoleh Dari Situs Resmi *Www.Kemendagri.Go.Id*.

ketentuan-ketentuan wajib yang mencakup teknik penyusunan dan materi muatannya.¹⁷

Berkenaan dengan keefektifan penerapan suatu Perda dimasyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, adanya peran pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan Peraturan Daerah merupakan upaya preventif yang sangat vital dan harus dilaksanakan. Untuk itu dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan serta peraturan pelaksanaannya terdapat ketentuan yang memerintahkan setiap Rancangan Peraturan Daerah sebelum ditetapkan sebagai Perda harus terlebih dahulu dilakukan Pengharmonisasian pada tahapan penyusunan Raperda.¹⁸

Dalam konteks ini, persoalan yang berkaitan dengan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah oleh Kemenkumham pada tahap penyusunan Raperda masih diperlukan pengkajian yang lebih mendalam.

Menurut Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis suatu produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan, produk hukum daerah tersebut meliputi Perda, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dan Peraturan DPRD.

Terhadap produk hukum Kabupaten/Kota wajib difasilitasi oleh Pemda Provinsi melalui Biro Hukum Provinsi (Birkum Prov) dan untuk produk

¹⁷ Claustantianus Wibisono Tanggono Dkk, *Op. Cit.*, Hlm. 1172.

¹⁸ Indah Pratiwi, Yuliandri, Dian Bhakti Setiawan, *Op. Cit.*, Hlm. 1181.

hukum Provinsi difasilitasi oleh Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Ditjen Otda).

Istilah fasilitasi dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 dan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 pada prinsipnya tidak dikenal dalam UU 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan, tetapi mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengenai pembinaan secara umum terhadap kebijakan daerah yakni Pengharmonisasian produk hukum daerah.

Berangkat dari pemikiran di atas, maka timbul pertanyaan terhadap eksistensi proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah inisiatif eksekutif berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan oleh Kemenkumham. Apakah dengan adanya ketentuan fasilitasi yang diatur dalam Permendagri tersebut mematahkan ketentuan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diatur oleh undang-undang atau dengan arti lain, pengharmonisasian yang telah dilakukan oleh instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum masih belum dapat dikatakan harmoni sebelum dikoreksi kembali oleh instansi daerah dan instansi vertikal yang sederajat.

Tabel 1. Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah

No	Peraturan	Isi Pasal	Keterangan
1.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pasal 58 (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. (2) 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.	Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian
2.	Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pasal 75 (1) Sekretaris Daerah Provinsi menugaskan kepala biro hukum untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74. (2) Dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala biro hukum dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.	Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian
3.	Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi	Pasal 4 Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal	Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan

	Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan	3 disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan Pengharmonisasian. Pasal 7 (3) Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 mengikutsertakan unsur: a. pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah desa atau sebutan lain yang mengajukan permohonan Pengharmonisasian; dan b. lembaga pemerintah atau instansi vertikal yang terkait.	Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah dikoordinasikan oleh Kementerian dengan mengikutsertakan unsur Pemda, DPRD, Pemdes atau sebutan lain yang mengajukan permohonan Pengharmonisasian, dan lembaga pemerintah atau instansi vertikal yang terkait.
4.	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pasal 58 (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. (2) 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.	Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Kementerian
5.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas	Pasal 58 (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan	Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah

	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturarr Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.	dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundangundangan
6.	Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah	Angka 5 (b) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada huruf a dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.	Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Jika dilihat dari table di atas, upaya harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda secara eksplisit diatur dalam Pasal 58 ayat (2) untuk perda Provinsi yang diusulkan oleh Kepala Daerah Provinsi dan

Pasal 63 untuk perda Kabupaten/Kota yang diusulkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota. Pada intinya dalam ketentuan tersebut, pelaksanaan harmonisasi rancangan perda yang berasal dari kepala daerah, dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat dilakukan oleh Kementerian lain yang urusannya berkaitan dengan bidang perundang-undangan tersebut.¹⁹

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

Dalam perkembangannya, pada Tahun 2019, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan yakni menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Salah satu klausul yang mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah Pasal 58 ayat (2) yakni berkaitan dengan harmonisasi rancangan perda yang berasal dari kepala daerah. Pada intinya, perubahan Pasal 58 ayat (2) mengatur bahwa “upaya Harmonisasi Rancangan perda yang berasal dari Kepala Daerah dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.

¹⁹ *Ibid.*

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

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

1. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

Hal tersebut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dimana ketentuan Pasal 251 diubah menjadi:

Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud disini adalah Kemenkumham.

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

Sampai saat ini, proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda hanya menggunakan peraturan yang bersifat kebijakan saja. Sedangkan peraturan yang bersifat kebijakan ini hanya berlaku untuk dilingkungan dibuatnya peraturan itu saja, yaitu Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022

Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

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

Kekosongan tentang cara pengharmonisan peraturan perundang-undangan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 ini mengakibatkan belum sepenuhnya mencerminkan tujuan hukum, yaitu tentang asas kepastian hukum. Kepastian hukum ialah keadaan (perihal) yang pasti di dalam hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti, maka didalam pengaturannya pun harus pasti dan logis.²⁰

Permasalahan lain dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tersebut juga tidak mengatur bagaimana jika proses pengharmonisasian itu tidak dilaksanakan oleh Pemda dan DPRD. Mengingat pembentukan Perda oleh daerah otonom tetap saja harus dalam kerangka sistem perundang-undangan nasional, karena pada prinsipnya secara materil maupun formil Perda berada dalam satu kesatuan hukum nasional. Adanya otonomi daerah membuat

²⁰ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006, Hlm .82.

pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota berlomba-lomba membuat Perda, namun Perda yang dibentuk tersebut seringkali masih menimbulkan banyak permasalahan hingga terjadinya pembatalan.

Perubahan dan Pergeseran tersebut tentunya memberikan dampak atau implikasi bagi otonomi daerah, khususnya dalam hal pergeseran asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang ditunjukkan melalui peran Pemerintah Pusat dalam urusan pembentukan perda oleh kepala daerah.

Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pergeseran kewenangan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yang kemudian hasil penelitian ini, penulis susun dalam bentuk proposal tesis dengan judul: **“Kewenangan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah”**.

B. Rumusan Masalah

Dalam rangka penelitian dan penyusunan tesis ini, maka penulis membatasi permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum kewenangan Kementerian Hukum dalam Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah?

2. Bagaimana Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ideal agar selaras dengan prinsip otonomi daerah dan UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kekuatan hukum kewenangan Kementerian Hukum dalam Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.
2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi proses Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ideal agar selaras dengan prinsip otonomi daerah dan UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian dan penyusunan proposal tesis ini, penulis bagi menjadi dua, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis
 - a. Penelitian dan penyusunan proposal tesis ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan rujukan bagi penelitian selanjutnya, khususnya penelitian tentang Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi, khususnya terhadap Rancangan Perda di Indonesia.
 - b. Penelitian dan penyusunan proposal tesis ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan untuk Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan

Konsepsi, khususnya terhadap Rancangan Perda di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian dan penyusunan proposal tesis ini adalah dalam rangka memenuhi sebagian syarat bagi penulis untuk meraih gelar Master Hukum di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah bagian penting dari penelitian ini yang bertujuan untuk memberikan pemahaman sistematis mengenai hubungan antara berbagai konsep hukum yang berkaitan dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Peraturan Daerah.

1. Kewenangan

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.²¹

Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (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.

²¹ *Ibid*, Hlm. 185.

Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²² 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. Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”.²³

2. Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi

Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah (Ranperda) adalah proses dalam penyusunan peraturan daerah yang bertujuan memastikan kesesuaian, konsistensi, dan keterpaduan rancangan aturan tersebut sebelum disahkan. Proses ini dilakukan untuk menjamin bahwa peraturan yang dihasilkan:

- a. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi: Ranperda tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, peraturan pemerintah, atau kebijakan lainnya yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam hierarki peraturan.
- b. Memiliki konsistensi internal: Isi Ranperda harus konsisten antara pasal-pasal, tidak ada kontradiksi, dan sistematika penulisannya harus rapi.

²² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 154.

²³ *Ibid*

- c. Harmonis dengan kebijakan lain: Ranperda harus selaras dengan kebijakan nasional, regional, atau sektoral lainnya, sehingga menciptakan sinergi dalam pelaksanaan pemerintahan.
- d. Dapat dipahami dengan jelas: Pemilihan kata, istilah, dan redaksi dalam Ranperda harus sederhana, mudah dipahami, serta tidak menimbulkan multitafsir.

Istilah perngharmoniasian berasal dari kata harmonisasi. Dalam penelitian ini fokus pada harmonisasi hukum yang muncul pertama kali dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.²⁴

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.²⁵

Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M. Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa:

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.²⁶

²⁴ Indah Pratiwi, Yuliandri, Dian Bhakti Setiawan, *Op. Cit.*, Hlm. 1173.

²⁵ *Ibid.*, Hlm. 1174.

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 1178.

Maksud Harmonisasi Perda dalam penelitian tesis ini adalah bagaimana proses perumusan/pembentukan perda, dan bagaimana penyajian kesesuaian peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, sedangkan tujuan Harmonisasi Perda yang dilakukan adalah untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik/masyarakat daerah dengan kepentingan aparatur. Harmonisasi Perda merupakan bagian dari sistem pengawasan terhadap sebuah Perda yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan, pengharmonisasian yang dilakukan terhadap Perda yang telah atau sedang berlaku adalah untuk menyelaraskan, menyesuaikan, mensinkronkan konsepsi suatu peraturan daerah dengan kepentingan yang ada di daerah dan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sederajat, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan dan tumpang tindih. Dengan melakukan harmonisasi secara materiil terhadap Perda masih mengandung banyak kelemahan. Karena itu proses pengharmonisasian Perda harus secara hati-hati karena juga harus memperhatikan kondisi khusus daerah dan aspirasi kebutuhan masyarakat.²⁷

Harmonisasi peraturan daerah terhadap kedua peraturan daerah yang terkait dengan perencanaan pembangunan daerah oleh Tim Harmonisasi Perda Kanwil Kementerian Hukum dan HAM mencakup; mengapa atau

²⁷ Tri Oktavia Hilala, Marwan Djafar, Hijrah Lahaling, “Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Di Kantor Wilayah Kemenkumham Gorontalo”, *Journal Hukum Pidana Islam Al-Ahkam*, Volume 5 Nomor 2, 2023, Hlm. 110.

bagaimana peraturan daerah itu dirumuskan atau dibentuk yang ditinjau dari unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis, harmonisasi dan sinkronisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan sederajat, serta bagaimana teknik penyusunan Perda yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian hasil pengharmonisasian Perda tersebut disampaikan kepada Biro Hukum dan HAM Pemda dalam bentuk Rekomendasi.

Dengan demikian harmonisasi perda yang dilakukan tersebut dapat menjembatani kelemahan evaluasi juridis atau materiil. Kegiatan harmonisasi ini bermanfaat bagi terwujudnya Perda yang tidak bermasalah sejak awal diundangkannya, namun menjadi peraturan yang efektif dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Kegiatan harmonisasi yang dilakukan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM juga dapat digunakan sebagai bahan perencanaan pembentukan peraturan daerah. Melalui kegiatan ini dapat diketahui kelemahan yang ada dalam peraturan daerah yang dievaluasi atau dikaji. Dengan adanya harmonisasi Perda maka diharapkan Peraturan Daerah yang terkait dengan Perencanaan Pembangunan Daerah tetap Harmonis dan berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.²⁸

Pembulatan merupakan tahap penyempurnaan rumusan normatif dalam rancangan regulasi agar lebih jelas, tegas, dan tidak menimbulkan

²⁸ *Ibid.*

multitafsir. Penyempurnaan itu berupa bahasa, format hukum, redaksi, ketepatan penggunaan istilah, dan struktur Ranperda agar lebih mudah dipahami. Pemantapan Konsepsi memastikan isi Ranperda sudah mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat, relevan, dan dapat diimplementasikan dengan efektif di daerah.²⁹

Pementapan Konsepsi adalah tahap finalisasi konsep regulasi sebelum diajukan ke tahap pembahasan lebih lanjut, seperti konsultasi publik atau persetujuan legislatif. Pada tahap ini, substansi yang telah melalui harmonisasi dan pembulatan dikaji kembali untuk memastikan kesesuaiannya dengan kebutuhan hukum di daerah serta efektivitas implementasinya.³⁰

3. Peraturan Daerah

Menurut Undang- Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing- masing daerah.

²⁹ Zulkarnaen Noerdin, Robert Libra, Rachmad Oky S, “ Pelaksanaan Pengharmonisasian Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning*, Volume 3 Nomor 2, 2022, Hlm. 224.

³⁰ *Ibid.*

Berdasarkan pemaparan konsep di atas, maka maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji bagaimana kewenangan yang dimiliki oleh Biro Hukum dan Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, baik itu Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota.

F. Landasan Teoretis

Untuk menganalisa permasalahan dalam penelitian ini, penulism menggunakan Teori Kepastian Hukum, Efektifitas Hukum, Teori Pengawasan, dan Teori Perundang-Undangan, yang akan penulis paparkan sebagai berikut:

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan.

Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.

Secara etimologis, kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif

ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor.³¹

Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.³²

Kepastian hukum merupakan teori yang lahir atas perkembangan paham positivisme hukum yang berkembang pada abad ke 19. Kepastian hukum sangat erat kaitanya dengan hukum positif yakni suatu hukum yang berlaku dalam suatu wilayah Negara dan atau keadaan tertentu yang berbentuk tertulis (Peraturan Perundang-Undangan).

Aturan tersebut pada prinsipnya mengatur atau berisi Tentang ketentuan-ketentuan umum yang menjadi pedoman bertingkah laku bagi setiap individu masyarakat. Bahwa adanya aturan hukum semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut akan menimbulkan kepastian hukum, yang dalam pandangan Peter Mahmud sebagai berikut:

Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu dapat mengetahui apa saja yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hlm. 277.

³² Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan Pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” Yang Diselenggarakan Oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³³

Berdasarkan uraian singkat pengertian di atas maka kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku.

Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim.³⁴

Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.

Satjipto Raharjo mengemukakan pandangan mengenai hukum substantif dan hukum prosedural yang dikeluarkan oleh pembuat hukum. Peraturan substantif adalah peraturan yang berisi Tentang perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Sedangkan peraturan prosedural adalah peraturan yang isinya mengatur Tentang tata cara dan tata tertib untuk melaksanakan peraturan substantif tersebut yang bersifat prosedural.³⁵

Kepastian Undang-Undang lahir dari aliran yuridis dogmatik normatif legalistik-positivistis yang bersumber dari pemikiran kaum legal positivism

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Kencana Pranada Media Group, Bandung, 2008, Hlm. 136.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Satjipto Raharjo, *Log.Cit*, Hlm. 77.

di dunia hukum. Penganut aliran ini, tujuan hukum hanya semata-mata untuk mewujudkan *legal certainty* (kepastian hukum) yang dipresepsikan sekedar “kepastian undang-undang”.³⁶

Kepastian hukum menurut pandangan kaum legalistik, sifanya hanya sekedar membuat produk perundang-undangan, dan menerapkan dengan sekedar menggunakan “kacamata kuda” yang sempit. Lebih lanjut, penganut legalistik menyatakan, meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil, dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum *legal certainty* dapat terwujud.³⁷

2. Teori Kewenangan

Kewenangan terdiri dari beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan. Istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang sering ditemukan dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum.³⁸

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk

³⁶Acmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Toeri Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Perdana Media Group, Cetakan Ke-I Agustus, Jakarta, 2009, Hlm. 284.

³⁷ *Ibid*, Hlm. 286.

³⁸ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, Hlm. 78.

menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.³⁹

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.⁴⁰

Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (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.

Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁴¹ 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. Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”.⁴²

³⁹ Salim H.S Dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, Hlm. 185.

⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 185.

⁴¹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 154.

⁴² *Ibid*

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.⁴³

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 wewenang konstitusional secara eksplisit”.⁴⁴

I Dewa Gede Atmadja menjelaskan lebih lanjut:

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan 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 doktrinal). 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.⁴⁵

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut:

⁴³ *Ibid*, Hlm.172.

⁴⁴ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni Dan Konsekwensi*, Pidato Pengenalan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, Hlm.2.

⁴⁵ *Ibid*

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 segolongan 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. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.⁴⁶

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.⁴⁷

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

⁴⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm. 29.

⁴⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, Hlm. 90.

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Indroharto dirumuskan sebagai: *Attributie : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan; Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander; dan Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*⁴⁸

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.⁴⁹

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”.⁵⁰

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

⁴⁸ *Ibid*, Hlm.91.

⁴⁹ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, Hlm. 74-75.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. Hlm.2.

ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁵¹

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang diberikan oleh undang-undang dan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁵²

Menurut H.D. Stoud wewenang merupakan keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Sedangkan secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵³

Wewenang dan kekuasaan memiliki makna yang sama. Kekuasaan adalah unsur yang esensial dalam suatu Negara dalam prosesnya menyelenggarakan roda pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya.

Menurut Miriam Budiardjo kekuasaan merupakan kemampuan perorangan atau sekelompok orang untuk memengaruhi tingkah laku seseorang atau sekelompok orang lainnya sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan seseorang, sekelompok orang atau negara.⁵⁴

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hlm. 65.

⁵⁴ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum Dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990. Hlm. 52.

Kekuasaan mempunyai dua unsur, yakni unsur politik dan unsur hukum, sedangkan kewenangan hanya mempunyai unsur hukum. Kewenangan (*authority*) mengartikan hal yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Jika kewenangan adalah kekuasaan formal dari peraturan perundang-undangan, lain halnya dengan wewenang yang merupakan spesifikasi dari kewenangan.⁵⁵

Sumber wewenang dapat dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:⁵⁶

1. Kewenangan 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 pemerintahan yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut 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

⁵⁵ *Ibid*, Hlm.54.

⁵⁶ Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, Dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. Hlm. 104.

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.

2. Kewenangan *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 disubdelegasikan 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 pemangku suatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi,

pelepasan dan penerimaam sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu.

Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakanya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

3. Kewenangan 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.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris 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.

3. Teori Perundang-Undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai hubungan yang erat dengan pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelving*, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material, sebagai berikut:⁵⁷

A. Asas-asas Formal

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*)

B. Asas-asas Material

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*)
2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*)
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selanjutnya A. Hamid Attamimi sebagaimana dirangkum oleh asisten beliau Maria Farida Indrati Soeprapto, membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, sebagai berikut:⁵⁸

A. Asas-asas Formal

1. Asas tujuan yang jelas.

⁵⁷ Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*; Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998.Hlm. 196.

⁵⁸ *Ibid*, Hlm. 197.

2. Asas perlunya pengaturan.
3. Asas organ/lembaga yang tepat.
4. Asas materi muatan yang tepat.
5. Asas dapat dilaksanakan.
6. Asas dapat dikenali.

B. Asas-asas Material

1. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara.
2. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara.
3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum.
4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Berdasarkan kedua pendapat para ahli di atas, penulis menambahkan beberapa asas umum yang dapat dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, yaitu:

- A. Asas berdaya guna.
- B. Asas berhasil guna, dan
- C. Asas efisiensi

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab II Tentang Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:

Pasal 5 menentukan bahwa: Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) menentukan bahwa: Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kenegaraan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat dikatakan bahwa pengaturan dalam Pasal 5 adalah asas-asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan dan dalam Pasal 6 ayat (1) adalah asas materialnya.

G. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang peneliti lakukan, terdapat beberapa penelitian yang mendekati atau mempunyai kesamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

Untuk membandingkan antara penelitian yang sedang dilakukan ini, dengan penelitian sebelumnya, maka akan dipaparkan dalam bentuk matriks perbandingan sebagai berikut:

Tabel 2. Originalitas Penelitian

No	Karya Ilmiah	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Harmonisasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Dalam Rangka Pengawasan Preventif Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015, Tesis, Muhammad Raqib, Pascasarjana Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2015.	Mengkaji Tentang Harmonisasi Perda	Kajian utama peneliti adalah tentang bagaimana harmonisasi perda sebagaimana diatur dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta implikasinya terhadap perda itu sendiri, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Raqib menganalisa tentang Upaya harmonisasi perda kabupaten/kota dikaitkan dengan Upaya pengawasan preventif.
2.	Penataan Pembentukan	Bidang Kajian Tentang	Kajian utama peneliti adalah tentang bagaimana

	Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Mewujudkan Peraturan daerah Yang Harmonis di Kota Makasar, Inris Wenni, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar, 2021	Harmonisasi	harmonisasi perda sebagaimana diatur dalam Pasal 58 ayat (2) Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta implikasinya terhadap perda itu sendiri, sedangkan penelitian Inris Wenni lebih kepada sinkronisasi perda dengan peraturan perundang- undangan.
3.	Harmonisasi Rancangan Peraturan daerah Kota Semarang Pasca Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, Rama Nindya Khafiddin, Tesis, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2022	Bidang Kajian Tentang Harmonisasi	Kajian utama peneliti adalah tentang bagaimana harmonisasi perda sebagaimana diatur dalam Pasal 58 ayat (2) Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta implikasinya terhadap perda itu sendiri, sedangkan penelitian oleh Rama Nindya Khafiddin, fokus kajiannya langsung ke rancangan peraturan daerah di Kota Semarang.

H. Metodologi Penelitian

1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif yang menitikberatkan pada telaah atau kajian hukum positif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, serta doktrin atau ajaran.⁵⁹

Sesuai dengan karakter keilmuan hukum normatif, maka telaah hukum positif tersebut meliputi telaah dogmatika hukum, telaah teori hukum, dan telaah filsafat hukum.⁶⁰

Pada tataran dogmatika hukum titik-berat dilakukan terhadap identifikasi beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan perundangan-undangan, proses penyusunan Perda, kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda.

Sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan untuk menganalisis kepastian hukum, keefektifan hukum, kewenangan, dan ilmu perundang-undangan. Dari segi filsafat hukum kajiannya melihat bagaimana proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang ideal agar selaras dengan prinsip otonomi daerah dan uud 1945.

⁵⁹ Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, Hlm. 56.

⁶⁰ Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, Hlm. 77.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara untuk mengadakan sebuah penelitian agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu yang dicari jawabannya.⁶¹ Sesuai dengan jenis penelitiannya yaitu yuridis normatif, maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Normative/Statute Approach*)

Yaitu dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶² Dalam hal ini pendekatan dilakukan dengan cara menelaah Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan

⁶¹Nico Ngani, *Metodelogi Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, Hlm. 178.

⁶²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, Hlm. 133.

Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Adalah beranjak dari pandangan-pandangan, dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁶³ Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isi yang dihadapi.⁶⁴

Pendekatan konseptual dapat pula melakukan penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti; sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri, yaitu: tataran ilmu hukum

⁶³*Ibid.*, Hlm. 136.

⁶⁴*Ibid.*, Hlm. 133.

dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.⁶⁵

Dalam hal ini pendekatan yang dilakukan adalah dengan menelaah konsep-konsep kewenangan, Proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, dan otonomi daerah.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.⁶⁶ Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.⁶⁷

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

⁶⁵Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, Hlm. 92.

⁶⁶*Ibid.*, Hlm. 134-135

⁶⁷*Ibid.*

3. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini metode pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan bahan hukum dengan menggunakan sistem kartu atau studi dokumen (*card system*) dan sistem elektronik (*electronic system*).

Sistem kartu atau studi dokumen (*card system*) adalah teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara mencari dan menelaah peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku, bahan-bahan bacaan, serta karya ilmiah para sarjana yang hasilnya dicatat dengan sistem kartu yang disusun berdasarkan topik untuk dibaca serta dicatat kembali dalam kartu kutipan dan mengutip sumber bahan hukum yang digunakan dengan mencari ikhtisar dari sumber bahan hukum yang dianggap penting dan digunakan sebagai ulasan guna menjawab permasalahan.⁶⁸

Teknik sistem elektronik (*electronic system*) adalah teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara mencari dan menelaah bahan hukum menggunakan perangkat elektronik digital yang dapat menunjang bahan hukum sistem kartu (*card system*), seperti mengakses *website* resmi lembaga negara, situs online, dan portal-portal media massa yang dapat mendukung bahan hukum⁶⁹ yang berhubungan dengan penelitian ini.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

4. Jenis Bahan Hukum

Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini lebih difokuskan pada penelitian kepustakaan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan jenis atau sumber penelitian bahan hukum.⁷⁰

Adapun jenis bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer mempunyai kekuatan mengikat seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan hakim⁷¹ terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Tap MPRS No. XX/MPRS/1966
- 3) Tap MPR No III/MPR/2000
- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁰*Ibid.*, Hlm. 181.

⁷¹*Ibid.*

- 8) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
 - 9) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - 10) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - 11) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmoni-sasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan
 - 12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
 - 13) Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang guna memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁷² Dalam hal ini berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku ilmiah dibidang hukum, jurnal-jurnal hukum, dokumen, risalah sidang amendemen, konstitusi-konstitusi negara

⁷²Nico Ngani, *Op. Cit.*, Hlm. 79.

untuk bahan perbandingan dalam penelitian, opini pakar hukum, internet, komentar-komentar atas putusan pengadilan, dan referensi lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.⁷³

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, bibliografi, indeks kumulatif,⁷⁴ dan situs internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Analisis Bahan Hukum

Hasil analisis dituangkan dalam bentuk uraian yang bersifat deskriptif kualitatif, yaitu suatu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahan secara jelas dan lengkap berdasarkan bahan hukum yang diperoleh. Analisis dilakukan dengan cara:

- a. Menginventarisir semua peraturan perundang-undangan dan konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang dibahas;
- b. Mensistemisasi semua peraturan perundangan-undangan dan konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang dibahas; dan
- c. Menginterpretasikan dan semua peraturan perundang-undangan dan konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

⁷³Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, Hlm 182-184.

⁷⁴Nico Ngani, *Loc. Cit.*

I. Sistematika Penulisan

Hasil dari penelitian akan penulis susun dalam sebuah karya ilmiah berbentuk tesis dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, keaslian penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, Tinjauan Kepustakaan yang terdiri atas kajian tentang Kepastian Hukum, Kewenangan dan Perundang-undangan di Indonesia.

Bab III, Merupakan bab pembahasan dari rumusan masalah yang pertama, yaitu memuat analisa penulis tentang bagaimana kekuatan hukum kewenangan Kementerian Hukum dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Peraturan Daerah.

Bab IV, Merupakan bab pembahasan dari rumusan masalah yang kedua, yaitu memuat analisa dan evaluasi penulis tentang konsep pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang ideal agar selaras dengan prinsip otonomi daerah dan UUD 1945.

Bab V, merupakan bab penutup yang memuat Kesimpulan serta saran-saran yang penulis dapat berikan berkenaan dengan permasalahan yang diteliti.