

Fakultas Hukum Universitas Riau, Jalan Pattimura Nomor 9 Gobah, Kel. Cinta Raja, Kec. Sail, Pekanbaru, Riau,
Kode Pos 28127. Telp: (+62761)-22539, Fax : (+62761)-21695
E-mail: jihfhur@gmail.com / jih.fh@unri.ac.id
Website: <https://jih.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/index>

URGENSI HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH : Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah

Arie Elcaputera^a, Ahmad Wali^b, Ari Wirya Dinata^c

^aFakultas Hukum Universitas Bengkulu, Email: arie_elcaputera@unib.ac.id

^bFakultas Hukum Universitas Bengkulu, Email: ahmad.wali151175@gmail.com

^cFakultas Hukum Universitas Bengkulu, Email: ariwiryadinatas@yahoo.com

Article Info

Article History:

Received : 23-12-2021

Revised : 19-01-2022

Accepted : 16-02-2022

Published : 28-02-2022

Keywords:

Urgency of Harmonization

Regional Regulations

Challenges and Strategies

Regional Autonomy

Abstract

This paper seeks to examine the urgency of harmonization of draft regional regulations by analyzing the challenges and strategies for the formation of Indonesian laws and regulations in the context of strengthening regional autonomy. The results of the discussion show how important the process of harmonization of regional regulations is, in order to avoid overlapping various other regulations so that later regional regulations comply with the principle of establishing regional regulations. In addition, there are challenges in the harmonization process where the long and non-uniform bureaucratic process causes the harmonization process to take a long time. So that a strategy is needed to overcome this where the importance of increasing knowledge of human resources in local governments is related to the preparation of regional regulations. Therefore, it is important to institutionalize institutions regarding the harmonization of legal products in the regions, so that regional governments in the context of carrying out regional autonomy and specialties are not held hostage and dependent on the central government.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 23-12-2021

Direvisi : 19-01-2022

Disetujui : 16-02-2022

Diterbitkan : 28-02-2022

Kata Kunci:

Urgensi Harmonisasi

Peraturan Daerah

Tantangan dan Strategi

Otonomi Daerah

Abstrak

Tulisan ini berusaha untuk mengkaji Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah dengan menganalisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah. Hasil pembahasan menunjukkan betapa pentingnya proses harmonisasi peraturan daerah, agar menghindari overlapping berbagai regulasi lainnya sehingga nantinya peraturan daerah taat akan asas pembentukan peraturan daerah. Selain itu terdapat tantangan dalam proses harmonisasi dimana proses birokrasi yang panjang dan tidak satu pintu menyebabkan rentang proses harmonisasi memakan waktu yang cukup lama. Sehingga diperlukan sebuah strategi mengatasi hal tersebut dimana pentingnya meningkatkan pengetahuan sumber daya manusia di pemerintah daerah terkait dengan penyusunan peraturan daerah. Oleh karenanya penting melembagakan kelembagaan mengenai harmonisasi produk hukum di daerah, agar pemerintah daerah dalam rangka menjalankan otonomi dan kekhususan daerah tidak tersandera dan bergantung kepada pemerintah pusat.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik hal ini ditegaskan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1). Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Namun dalam prakteknya sistem yang dibangun dalam kerangka bernegara mengamatkan adanya pembagian urusan kepada pemerintah daerah.¹

Politik hukum pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah membagi apa yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat dan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kab/kota.² Salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah menyusun peraturan daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, hal ini disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut konstitusi dalam Pasal 18 ayat (6) menyatakan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.³

Penetapan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah maupun program pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah terutama melakukan perencanaan pembangunan di daerah sesuai dengan kekhususan da keberagaman daerah itu sendiri.⁴

Kedudukan Perda dalam hirarki peraturan perundang-undangan (PUU) diatur dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perda berada pada lapisan terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan (PUU) di Indonesia. Atas dasar itu materi muatan Perda

¹ Nikhmatul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusamedia, 2014), 7.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: KonPress, 2005), 273.

³ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 58.

⁴ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2015), 24.

tidak boleh bertentangan dengan peraturan PUU yang setingkat maupun dengan peraturan PUU yang lebih tinggi derajatnya.⁵

Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah. Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui dalam menyusun peraturan daerah yaitu dimulai dengan proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan.⁶

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.⁷

⁵ Ali Imran Nasution, Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 9, No. 2, Agustus (2020), 284-303.

⁶ Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 11 No.4 (Desember 2014), 427.

⁷ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, 2011, 9.

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan penyusunannya.⁸

Menurut Bagir Manan, dikatakan bahwa syarat-syarat agar suatu peraturan perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah:

1. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar;
2. Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis; dan
3. Peraturan perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (applicable) dan menjamin kepastian.⁹

Dalam ketentuan Pasal 58 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa :

1. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan 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 pematapan 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.

Kemudian dalam perkembangannya terdapat perubahan terhadap undang-undang tersebut dengan disahkannya undang-undang Nomor 15 Tahun 2019. Sehingga Ketentuan ayat 2 Pasal 58 diubah sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

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

⁸ B.Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), 192.

⁹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. (Bandung: LPPM Unisba, 1995),12-13.

Ketentuan pasal 58 ayat 2 undang-undang nomor 15 tahun 2019 memberikan kewenangan kepada Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka dalam hal ini akan menjadi kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham.

Banyaknya peraturan daerah yang di batalkan atau direvisi oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri menandakan adanya problem baik secara substansi maupun secara administratif pada peraturan daerah. Pembatalan atau revisi tersebut lebih banyak disebabkan oleh alasan substansi atau materi muatan dari peraturan daerah yang tidak harmonis dengan hierarki peraturan perundang-undangan di atasnya.¹⁰

Harmonisasi Rancangan peraturan daerah merupakan upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Oleh karena itu penulis akan memaparkan tentang Urgensi Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Menurut Hukum Positif Indonesia. Selain itu juga penulis akan menganalisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah

URGENSI HARMONISASI DAN SINKRONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung (*never ending process*) karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional.¹¹

Namun demikian masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek legal drafting-nya. Paling tidak ada tiga permasalahan utama di bidang ini, yaitu: (i) tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan; (ii) perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan (iii) implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya.

¹⁰ Dani Muhtada, Ayon Diniyanto, *Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017, 10.

¹¹ Hamidi, Jazim dan Mutik Kemilau, *Legislative Drafting*, (Yogyakarta : Total Media, 2011),19.

Harmonisasi dalam pembentukan Rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah mempunyai fungsi yang sangat penting, karena pemberlakuannya nanti tidak terjadi tumpang tindih (overlap) kewenangan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lainnya.¹² Dengan kata lain, harmonisasi dalam pembentukan Raperda atau perda bertujuan untuk mengharmoniskan aturan yang terdapat di dalam materi muatan undang-undang. Apabila terjadi tumpang tindih antara materi undang-undang yang satu dengan yang lainnya, maka akan terjadi kekacauan dalam penegakan hukumnya (*law enforcement*). Selain itu, terjadi “dualisme” hukum, yang akan mengacaukan prosedur penegakan hukum itu sendiri.¹³

Secara umum untuk menjawab permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejatinya dapat diukur dengan sistem hukumnya. Sistem hukum yang terdiri dari instrumen peraturan perundang-undangan, lembaga hukum dan budaya hukum. Dalam struktur hukum akan terlihat lembaga pembentuk hukum seperti pengadilan, dewan perwakilan rakyat, dan badan-badan administrasi substansi hukum adalah aturan, nama, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu, budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.¹⁴

Reformasi penegakan hukum idealnya harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (*legal sistem*). mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.¹⁵

Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.¹⁶

Setiap sistem hukum terdiri dari tiga sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan sub sistem budaya hukum

¹² Abdullah, Abdul Gani, Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No.2. September, (2004).

¹³ Goesniadhie, Kusnu., *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, (Surabaya: Penerbit JP Books, 2006), 37.

¹⁴ Friedman, Lawrence M., *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2*, (Penerjemah, Wishnu Basuki), (Jakarta : PT Tatanusa, 2001), 13.

¹⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 66.

¹⁶ Rauta, Umbu, *Praktik Pengawasan Raperda dan Perda serta Upaya Rekonstruksi Pengujiannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945*, Masalah-masalah Hukum, Jilid 44 No. 1, Januari, 2015.

(legal culture).¹⁷ Substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum, menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil aparat penegak hukum). Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat.¹⁸

Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat (negara), yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan. Salah satu sub sistem yang perlu mendapat sorotan saat ini adalah struktur hukum (legal structure). Hal ini dikarenakan struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Budaya hukum adalah sikap mental yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (disobedience) terhadap hukum.¹⁹

Dengan demikian struktur hukum yang menyalah gunakan hukum akan melahirkan budaya menelikung dan menyalahgunakan hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksananya yaitu aparatur penegak hukum. Merupakan suatu kenyataan bahwa pengharmonisasian peraturan perundang undangan (dalam hal ini Perda) oleh sebagian orang dianggap tidak mempunyai implikasi (dampak) yang signifikan terhadap pelaksanaan peraturan perundang undangan secara umum. Dengan demikian selama tidak terjadi masalah dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, maka penyelenggara negara (eksekutif) tidak merasa memerlukan adanya suatu pengharmonisasian hukum (peraturan perundang-undangan).²⁰

Masalah baru dirasakan oleh penyelenggara negara apabila dalam pelaksanaan perundang-undangan menemui kesulitan. Misalnya telah terjadi duplikasi antara peraturan perundang-undangan yang sederajat satu sama lain atau pertentangan dari sisi hierarki peraturan perundang undangan. Atas penjelasan tersebut tidak heran bahwa pihak yang dirugikan

¹⁷ Eko Widiarto, Aan, Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Legal Uncertainty of the Authority of Law-Making Institution as the Result of Denial of Constitutional Court Decision, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Mahkamah Konstitusi, (2015).

¹⁸ Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-Undang dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *De Lega Lata*, Volume I, Nomor 1, (2016).

¹⁹ Suranto, Djodi, Peningkatan Pelayanan Publik Mewujudkan Penyelenggaraan Negara Pemerintahan Yang Baik (Good Governanse) dan Pemerintahan Yang Bersih (Clean Government), *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 10 No. 02 (Agustus 2016 – Januari 2017).

²⁰ Kemenkumham dan Bappenas, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Jakarta, 2005, 4-5.

sebenarnya ialah masyarakat itu sendiri sebagai pihak yang paling berkepentingan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Letak atau posisi dari harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang undangan berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca amandemen UUD 1945, harmonisasi diatur dengan undang-undang Pasal 47 ayat (3) UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan²¹. memang belum baku dan jelas, belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan (termasuk salah satu diantaranya perda), oleh karena tidak diatur secara rinci atau mendetail dalam suatu bab yang mengatur secara khusus tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat dari dalam bab-bab Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang tersebut yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi.

PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk.²²

Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.²³

Pada bagian biro hukum tersebut, bagian hukum akan memfasilitasi pertemuan forum tersebut dan mengundang berbagai stakeholders atau para pihak yang terkait seperti instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi. dengan rencana pembentukan perda tersebut, Biro hukum akan mengkoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi.

²¹ Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 52.

²² Adam, Wahiduddin, Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundangundangan Tentang Anak, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1 Nomor 1 (Juli, 2004).

²³ Darma, Renzia, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Riau*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru, 2015, 55.

Tahap akhir penyusunan rancangan perda, rancangan perda yang telah bersifat akhir/final hasil harmonisasi Bagian Hukum yang telah diharmoniskan, dibulatkan dan dimantapkan konsepsinya diajukan/disampaikan kepada DPRD Provinsi Bengkulu untuk dilakukan pemaparan atau pembahasan oleh ketua tim penyusun kepada Gubernur.

Setidaknya proses ini memakan waktu yang cukup Panjang dalam proses birokratisasi harmonisasi rancangan peraturan daerah, maka diperlukan model atau bentuk satuan tugas bagi di pemerintah daerah dalam rangka mengharmonisasikan dan mensinkronisasikan rancangan peraturan daerah, agar kedepan peraturan daerah dapat menunjang jalannya pemerintahan dalam kerangka memperkuat otonomi dan kemandirian daerah.

TANTANGAN DALAM HARMONISASI DAN SINKRONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan sesuatu tindakan tertentu atau tidak melakukan sesuatu tindakan tertentu dalam kondisi tertentu, kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Namun kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan apabila berkaitan dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat.²⁴

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan sebuah upaya penyerasian atau penyelarasan antar peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai bagian integral dalam suatu sistem hukum nasional.²⁵

Istilah harmonisasi, berasal dari kata harmoni yang berarti keselarasan dan keserasian. Sedangkan kata harmonisasi adalah upaya untuk mencari keselarasan. Adapun harmonisasi peraturan perundang-undangan ialah upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis.²⁶

²⁴ Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, November 2012), 13.

²⁵ Setio Supto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, 2009), 4.

²⁶ Erik Sepria, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2017, 141.

Tantangan dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan daerah adalah kurangnya sumber daya manusia serta pemahaman pemangku kepentingan terkait dengan penyusunan peraturan daerah. Sehingga perlunya aparatur pemerintahan daerah dibekali dengan pemahaman yang dalam mengenai penyusunan peraturan daerah.

STRATEGI HARMONISASI DAN SINKRONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Selain itu harmonisasi 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 dan kesebandingan kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism hukum.²⁷ Harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.

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 dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.²⁸

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu²⁹. Sinkronisasi dalam pengertian lain adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.³⁰

²⁷ Arwanto, Bambang, Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *FH Universitas Mataram*, Volume 1 No 3. 2013.

²⁸ Gandhi, L.M., *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, (kencana, 1995), 27.

²⁹ Nugroho, Setio Sapto, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundangundangan*, (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Vol 2 No 5. 2009)

³⁰ Sumiarni, Endang., *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, (Yogyakarta. 2013), 10.

Terkait dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Dalam kajian ini pengertian sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal dan horizontal.³¹

Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya.³²

Dalam pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.³³ Dengan kata lain perlu dilakukan suatu harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan suatu produk hukum. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk.³⁴

Untuk mengatasi permasalahan atas produk-produk hukum di daerah yang bermasalah dan “mandul” (tidak berfungsi sebagai mana mestinya) maka sebagai upaya preventif maka perlu dilakukan suatu langkah atau cara yang dapat menjadi filter Perda yang akan dibentuk menjadi efektif dan diterima luas oleh masyarakat.³⁵

³¹ Marzuki, Peter Mahmud., *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 32.

³² Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani, *Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian, 2017, 7.

³³ Wahjono, Padmo, *Pembangunan hukum di Indonesia*, ind-hill co, Jakarta, 1989, 65.

³⁴ Ridwan, Juniarso dan Sudrajat, Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2012), 43.

³⁵ Almas Sidda Bahiya, 2020 *Executive Review Sebagai Langkah Peningkatan Kualitas Peraturan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Kencana), 7.

Dalam proses pembentukannya, Perda perlu melalui suatu prosedur awal sebagai tindakan pencegahan dari tidak atau kurang berdaya gunanya suatu produk hukum yang dibentuk dikemudian hari, upaya tersebut dilakukan dengan melakukan pengkajian atas rancangan perda melalui proses yang disebut dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan.³⁶

Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*), hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam prakteknya proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tersebut tidak berjalan dengan baik, sehingga Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham perlu melakukan penyesuaian dengan realitas tuntutan praktis di lapangan agar proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan amanat UU RI Nomor 12 Tahun 2011 dan Perpres RI Nomor 87 Tahun 2014 diperlukan suatu pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan. Namun ini menjadi permasalahan yang cukup krusial apabila proses rancangan peraturan daerah ditangani oleh kementerian, hal ini bisa saja mengurangi kemandirian otonomi daerah apabila nantinya kebijakan yang akan dijalankan oleh pemerintah daerah yang dituangkan melalui peraturan daerah dianggap tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Tentu nya diperlukan perangkat tersendiri yang harus dimiliki oleh pemerintah daerah dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah.

Penyusunan pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan sebagai standar konsepsi, prosedur dan teknik penyusunan serta perancangan peraturan perundang-undangan yang baik dilihat dari aspek filosofis, sosiologis, yuridis yang merupakan aspiratif, responsif dan memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Buku

³⁶ Ibid

Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan secara vertikal dan horizontal, sehingga terwujud keselarasan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dengan falsafah negara (Pancasila), tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD-1945, Undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya.

KESIMPULAN

Harmonisasi adalah upaya untuk merealisasikan keselarasan dan mengatasi perbedaan atau pertentangan hukum demi kesatuan sistem hukum, baik terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibuat maupun peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.

Harmonisasi dan sinkronisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundangundangan yang sinkron, selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

Pada saat pembentukan suatu produk hukum, harmonisasi dan sinkronisasi hukum juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

Strategi Harmonisasi dan sinkronisasi rancangan perda perlu memperhatikan harmonisasi materi muatan (meliputi harmonisasi horizontal, vertikal dan asas-asas hukum), dan harmonisasi dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan untuk memastikan materi muatan rancangan peraturan daerah sudah selaras/harmonis dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan (daerah) lain yang sederajat dengan tujuan mengantisipasi kemungkinan executive preview/review dan judicial review.

DAFTAR PUSTAKA

- Jimly Asshiddiqie, *Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009,
- Abdullah, Abdul Gani, Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No.2. September, 2004.
- Adam, Wahiduddin, Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundangundangan Tentang Anak, *Jurnal Legislasi Indonesia – Volume 1 Nomor 1* (Juli, 2004).
- Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani, *Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian. 2017, Hlm 7
- Almas Sida Bahiya, 2020 *Executive Review Sebagai Langkah Peningkatan Kualitas Peraturan Daerah di Indonesia*, Kencana, Bandung.
- Arwanto, Bambang, Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *FH Universitas Mataram*, Volume 1 No 3. 2013.
- B.Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014,
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Unisba. 1995,
- Dani Muhtada, Ayon Diniyanto, *Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017.
- Darma, Renzia, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Riau*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru, 2015.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, 2011,
- Eko Widiarto, Aan, Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Legal Uncertainty of the Authority of Law-Making Institution as the Result of Denial of Constitutional Court Decision, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Mahkamah Konstitusi, 2015
- Erik Sepria, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2017.
- Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-Undang Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *De Lega Lata*, Volume I, Nomor 1, 2016
- Friedman, Lawrence M., *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2*, (Penerjemah, Wishnu Basuki), PT Tatanusa, Jakarta. 2001.
- Gandhi, L.M., *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, kencana. 1995.
- Goesniadhie, Kusnu., *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JP Books, Surabaya. 2006
- Hamidi, Jazim dan Mutik Kemilau, *Legislative Drafting*, Yogyakarta : Total Media, 2011.

- Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, November 2012),
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: KonPress, 2005,
- Kemenkumham dan Bappenas, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Jakarta, 2005,
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius. 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. 2013,
- Nikhmatul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusamedia, 2014,
- Nugroho, Setio Supto, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Vol 2 No 5. 2009)
- Rauta, Umbu, *Praktik Pengawasan Raperda dan Perda serta Upaya Rekonstruksi Pengujiannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945*, Masalah-masalah Hukum, Jilid 44 No. 1, Januari, 2015.
- Ridwan, Juniarso dan Sudrajat, Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2012.
- Setio Supto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, 2009),
- Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia* ,Volume 11 No.4 Desember 2014),
- Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, PT. Rajagrafindo Persada-Jakarta, 2015,
- Sumiarni, Endang., *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, Yogyakarta. 2013,
- Suranto, Djodi, *Peningkatan Pelayanan Publik Mewujudkan Penyelenggaraan Negara Pemerintahan Yang Baik (Good Governanse) dan Pemerintahan Yang Bersih (Clean Government)*, Jurnal Serambi Hukum Vol. 10 No. 02 (Agustus 2016 – Januari 2017).
- Wahjono, Padmo, *Pembangunan hukum di Indonesia*, ind-hill co, Jakarta, 1989.

