

HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH YANG DIAJUKAN KEPALA DAERAH PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019

Kadek Tegar Wacika, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: wacikategar@gmail.com

Made Gde Subha Karma Resen, Fakultas Hukum Univeristas Udayana,
e-mail: karma_resen@unud.ac.id

doi : <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i09.p08>

ABSTRAK

Tujuan dari Studi Hukum ini adalah untuk mengetahui implikasi Diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Yang Berasal dari Kepala Daerah serta mekanisme pelaksanaannya. Studi Hukum ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan Peraturan Perundang-Undang dan Konseptual. Hasil dari Studi Hukum tersebut ditemukan bahwa diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan implikasi terhadap implementasi otonomi daerah berupa pergeseran asas desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menegaskan pengaruh Pemerintah Pusat melalui Kementerian dalam upaya Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Yang Berasal dari Kepala Daerah. Meskipun demikian, adanya perubahan atas Undang-Undang tersebut juga menjamin sinkronisasi Peraturan Daerah menjadi vertikal guna menjamin kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat daerah serta mencegah konflik vertikal antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undang di atasnya. Selain itu, mekanisme harmonisasi tersebut saat ini telah diakomodir dalam Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

Kata kunci: *Harmonisasi, Rancangan Peraturan Daerah, Kepala Daerah*

ABSTRACT

The purpose of this legal study is to find out the implications of the enactment of Law Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation on the Process of Harmonization, Rounding and Consolidation of Conception of Draft Regional Regulations Originating from Head of the Region as well as implementation mechanism. This legal study uses normative legal research method with statutory and conceptual approach. The results of the Law Study found that enactment of Law Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation has implications for the implementation of regional autonomy in form of a shift in the principles of decentralization and deconcentration by emphasizing influence of the Central Government through the Ministry. in the effort of Harmonizing, Rounding and Consolidating Conception of Draft Regional Regulations Originating from the Regional Head. Nevertheless, the amendment to the Law also guarantees the synchronization of Regional Regulations to become vertical in order to ensure certainty, justice and benefit for local community as well as preventing

vertical conflicts between Regional Regulations and the Prevailing Laws. In addition, this harmonization mechanism has been accommodated in Circular of Minister of Law and Human Rights of Republic of Indonesia Number M.HH-01.PP.04.02 2019 concerning Procedures and Procedures for Harmonizing, Rounding and Consolidating Conception of Draft Regional Regulations.

Keywords: *Harmonization, Region Regulations Draft, Regional Chiefs*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

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 adalah Negara Kesatuan. Salah satu konsekuensi yuridis dari pernyataan bahwa suatu negara adalah negara dengan bentuk Kesatuan menurut C.F. Strong adalah sifat kedaulatan dari Pemerintah Pusat negara tersebut yang tidak dibagi kepada institusi atau Pemerintah Daerah maupun organ-organ Pemerintahan lainnya.¹ Atas pandangan tersebut, dapat dikatakan bahwa apabila suatu negara secara tegas menyatakan berbentuk negara kesatuan, maka negara tersebut memiliki sifat yang sentralistis terhadap pelaksanaan kegiatan Pemerintahannya. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pengendalian unilateral-vertikal terhadap pemerintah daerah, bahkan keberadaan pemerintah daerah hanya berupa simbol dari perpanjangan tangan Pemerintah Pusat.² Disisi lain apabila memperhatikan pelaksanaan tata negara di Indonesia, Philipus M. Hadjon serta Bagir Manan menyampaikan dalam agenda pembahasan Amandemen kedua UUD NRI 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 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

Meskipun telah diberikan kewenangan yang luas melalui Otonomi Daerah, berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 Pemerintah Daerah tetap memiliki pengecualian terkait urusan-urusan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang. Urusan-urusan tersebut tertuang dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya

¹ Rudiani, N. "Pengaruh Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Pemerintahan Daerah". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, No. 6(1). (2017): 120 - 135. doi:10.24843/JMHU.2017.v06.i01.p10.

² Rumondor, A. "Tantangan Peran Birokrasi Sentralistik, Integrasi Politik Pemerintahan Daerah, Prediktor Sistem Komunikasi Nasional Baru". *Sociae Polites, Jurnal Universitas Kristen Indonesia*, No. 15(1). (2014): 105-122. <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/sp/article/download/444/335>.

³ Ilyas, H. "Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik Ke Sistem Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-undang Dasar 1945". *INOVATIF | Jurnal Ilmu Hukum*, No. 4. (2011): 5. <https://online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/531>.

⁴ Tutik, Triwulan Titik. "Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." Jakarta: Kencana. (2010): 144-145.

disebut UU Pemerintahan Daerah). Berdasarkan ketentuan tersebut, pada intinya Pemerintah Daerah tidak berwenang untuk melaksanakan urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama yang digolongkan sebagai urusan pemerintahan absolut.⁵ Urusan yang tidak tergolong sebagai urusan pemerintahan absolut menjadi urusan yang merupakan kewenangan bagi Pemerintah Daerah, yang salah satunya dapat dilihat di dalam Pasal 65 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan bagi Kepala Daerah, yakni Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk mengajukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat PERDA).

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.⁶ Adanya kewenangan bagi Kepala Daerah untuk mengajukan PERDA tidak terlepas dari mekanisme pembentukan PERDA sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU 12 Tahun 2011). UU 12 Tahun 2011 merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk membentuk PERDA agar PERDA yang dihasilkan mampu berlandaskan nilai, berlandaskan nilai yuridis, dan berlandaskan nilai sosiologis bagi kepentingan masyarakat Daerah. Disisi lain, PERDA tersebut juga harus memiliki nilai-nilai yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang terletak di atasnya mengingat hukum di Indonesia juga menerapkan *Theorie von Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau teori Norma Berjenjang⁷. Teori Norma Berjenjang diimplementasikan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 yang pada intinya menempatkan UUD NRI 1945 sebagai kedudukan tertinggi dan menempati kedudukan paling bawah yakni Peraturan Daerah Provinsi yang kemudian diikuti oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal ini, ketentuan tersebut menunjukkan adanya hubungan superordinasi dan subordinasi dari kesatuan jenjang norma atau peraturan-peraturan yang secara nyata dapat dilihat secara perjenjangan bahwa peraturan yang lebih rendah keberadaannya ditentukan oleh peraturan yang lebih kedudukannya tinggi.⁸

Hubungan superordinasi dan subordinasi tersebut mengarah pada pelaksanaan harmonisasi, pembulatan, dan pementapan PERDA dengan jenjang Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Tujuannya untuk mencegah adanya tumpang tindih antara Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dengan Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah. Sehingga lebih menjamin harmonisasi antar peraturan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan untuk

⁵ Wicaksono, D. A. "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah." *Padjadjaran Journal of Law*, No. 2(3). (2015): 463-482. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a3>.

⁶ Sugiarto, A. H. "Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah." *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, No. 5(2). (2018): 11-20. <http://justpro.id/index.php/jpro/article/view/2>.

⁷ Putra Atmaja, I., & Suyatna, I. "Politik Hukum Pengaturan Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, No. 4. (2015): 2. doi:10.24843/JMHU.2015.v04.i02.p03.

⁸ *Ibid.*

memastikan materi muatan rancangan PERDA sudah selaras/harmonis dengan Peraturan Perundang-Undangan baik yang lebih tinggi maupun yang sederajat dengan tujuan mengantisipasi kemungkinan pengujian atas PERDA tersebut yang menunjukkan bahwa PERDA yang dimaksudkan belum mencerminkan nilai-nilai keselarasan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi sehingga mendorong masyarakat untuk mengajukan *judicial review* atasnya.⁹

Upaya harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Harmonisasi 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 Kementerian lain yang urusannya berkaitan dengan bidang Rancangan PERDA tersebut. 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, UU 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 (selanjutnya disebut UU 15 Tahun 2019). Salah satu klausul yang mengalami perubahan melalui UU 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”. Sehingga atas perubahan tersebut 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. 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 Daerah.

Bahwa Jurnal ini merupakan penelitian lanjutan atau pengembangan atas Jurnal dengan topik Harmonisasi Rancangan PERDA yang pernah disusun oleh H. A. Sadewo dengan judul “Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif (Studi di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)” pada tahun 2015. Pokok pembahasan yang dibahas dalam Jurnal tersebut meliputi: Urgensi Harmonisasi, Prosedur Harmonisasi, dan

⁹ Sadewo, H. A. “Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif (Studi di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)”. *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*. (2015): 13.
<http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/1132>

Harmonisasi Partisipatif.¹⁰ Mengingat bahwa dasar hukum yang dipergunakan dalam Jurnal tersebut yakni UU 12 Tahun 2011 mengalami perubahan menjadi UU 15 Tahun 2019 maka permasalahan yang terdapat pada Jurnal tersebut patut untuk diteliti atau ditelaah kembali guna menemukan kepastian dan memperbaharui konsep berpikir atas Harmonisasi PERDA yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Bahwa permasalahan yang telah diuraikan di atas merupakan suatu permasalahan yang layak untuk dibahas dalam suatu studi ilmiah dengan bentuk Jurnal Hukum yang berjudul "HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH YANG DIAJUKAN KEPALA DAERAH PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019".

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implikasi Yuridis Diundangkannya UU 15 Tahun 2019 Terhadap Proses Harmonisasi Rancangan PERDA Yang Berasal dari Kepala Daerah?
2. Bagaimana Pengaturan Upaya-Upaya Yang Dapat Ditempuh Oleh Lembaga Yang Berwenang Dalam Melaksanakan Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasca Diundangkannya UU 15 Tahun 2019?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi dari Diundangkannya UU 15 Tahun 2019 terhadap Proses Harmonisasi Rancangan PERDA Yang Berasal dari Kepala Daerah serta mekanisme pelaksanaannya.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Studi ini mempergunakan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan dan pendekatan Konseptual¹¹. Studi ini mempergunakan bahan hukum primer yang meliputi segala Peraturan Perundang-Undangan terkait mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, karya tulis ilmiah, artikel, dan lain-lainnya. Bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui teknik bola salju dan dianalisa melalui teknik deskriptif, evaluatif, dan argumentatif.¹²

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Implikasi Yuridis Diundangkannya UU 15 Tahun 2019 Terhadap Proses Harmonisasi Rancangan PERDA Yang Berasal dari Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 5 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah, otonomi daerah dilaksanakan dengan asas tugas pembantuan, asas dekonsentrasi, dan asas desentralisasi. Keberadaan asas tersebut dilandasi pada keragaman masyarakat daerah di Indonesia dengan sifat-sifat yang istimewa serta memiliki suatu ciri khas yang berbeda dengan daerah lainnya. Keragaman perbedaan tersebut menunjukkan bahwa masing-masing daerah memiliki kepentingan-kepentingannya sendiri yang berbeda dengan daerah lainnya sehingga penyelenggaraan Pemerintahan secara seragam dan tunggal oleh Pemerintah Pusat tidak mungkin dapat mengakomodir kepentingan khas

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Efendi, Joenedi dan Ibrahim, Johnny. "Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris". Jakarta: Kencana. (2016): 146.

¹² Diantha, Made Pasek. "Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum". Jakarta: Kencana. (2016): 180.

masyarakat daerah. Disisi lain pelaksanaan Pemerintahan juga membutuhkan efisiensi dan efektivitas melalui pembagian kewenangan menjalankan suatu urusan Pemerintahan kedalam suatu satuan Pemerintahan yang lebih khusus pada suatu daerah. Melalui hal tersebut, maka kepentingan masyarakat daerah dapat terakomodir dan pembangunan dapat dilaksanakan secara merata tanpa adanya ketimpangan antar daerah.¹³

Pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah oleh Kepala Daerah dalam hal legislasi juga memperoleh pengaruh otonomi sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa urusan Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah dilaksanakan oleh Biro Hukum Pemerintahan Daerah. Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Kementerian sebagai instansi vertikal di atas Pemerintah Daerah memiliki peran pasif mengingat kehadirannya dalam upaya tersebut harus berasal dari permohonan Biro Hukum Pemerintahan Daerah. Kedudukan pasif dari Pemerintah Pusat yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Kementerian sebagai instansi vertikal di atas Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan telah dilaksanakan secara maksimal.

Dalam perkembangannya, UU 12 Tahun 2011 mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam UU 15 Tahun 2019. Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 adalah salah satu diantara beberapa ketentuan yang mengalami perubahan. Perubahan tersebut ditandai dengan berubahnya kedudukan Kementerian dalam upaya Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah yang awalnya dilaksanakan atas permohonan Biro Hukum Pemerintah Daerah menjadi kewenangan penuh dari Kementerian yang ketentuannya dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 58 ayat (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.”

Pasal 63 ayat (2)

“Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Perubahan ketentuan Pasal Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 pada UU 15 Tahun 2019 sebagaimana telah disebut di atas membawa implikasi yuridis pada nilai dan implementasi otonomi daerah serta pada upaya Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah daerah. Memperhatikan ketentuan tersebut, dari sudut pandang implikasi perubahan pada Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 63 pada UU 15 Tahun 2019 terhadap implementasi otonomi daerah, kedudukan Pemerintah Pusat yang direpresentasikan melalui Kementerian justru semakin tegas dan cenderung menggeser asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. Perlu diingat bahwa sejatinya kehadiran otonomi daerah di Indonesia yang ditegaskan dalam Pasal 18 UUD NRI

¹³ Moonti, R. M. “Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia”. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, No. 19 (2). (2017): 26-37. <http://jurnal.fh.umi.ac.id/index.php/ishlah/article/view/9>.

1945 merupakan *resultante* dari pertimbangan kedaulatan rakyat yang mencita-citakan dan menuntut adanya badan Pemerintahan di tiap daerah. Hal tersebut juga didukung dari adanya ketidakpuasan masyarakat daerah yang kaya akan sumber daya alam namun pemanfaatannya tidak secara maksimal dirasakan oleh masyarakat daerah melainkan diutamakan bagi kepentingan masyarakat pusat.¹⁴ Pembaharuan ketentuan tersebut justru semakin mempertegas kedudukan Pemerintah Pusat dan menggeser keleluasaan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda. Secara tidak langsung, perubahan UU tersebut bertentangan dengan semangat Reformasi Amandemen UUD NRI 1945, akan tetapi apabila dilihat dari nilai keadilan dan kemanfaatan perubahan UU tersebut justru menjamin kepastian hukum¹⁵ yang secara vertikal konsisten mengatur kebolehan, kewajiban, hak, dan larangan-larangan bagi masyarakat karena membawa pengaruh berupa konsistensi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dijabarkan berikut ini.

Dari sudut pandang yang berbeda, adanya perubahan UU 12 Tahun 2011 menjadi UU 15 Tahun 2019 memberikan implikasi hukum berupa dipertegasnya pelaksanaan Harmonisasi Rancangan PERDA agar sejalan dengan arah pembangunan pemerintah pusat. Selain itu adanya pembaharuan tersebut mampu meningkatkan sinkronisasi antara PERDA dengan peraturan yang lebih tinggi sehingga menghindari konflik vertikal antara Peraturan Perundang-Undangan.¹⁶ Pelaksanaan sinkronisasi tersebut sangat dibutuhkan mengingat berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri tercatat lebih dari 3.000 (tiga ribu) PERDA telah dibatalkan dan masih banyak Perda lainnya yang saat ini sedang berada dalam proses *judicial review*. Diajukannya *judicial review* tersebut didasari pada beberapa alasan seperti dasar hukum pembentukan PERDA yang tidak tepat, materi muatan atau klausul yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan serta hal prinsipil lain seperti mengandung nilai-nilai diskriminasi dan melanggar HAM.¹⁷ Adapun permasalahan tersebut diklasifikasi menjadi 4 (empat) klasifikasi, yakni Konflik Regulasi, Inkonsistensi Regulasi, Multitafsir Regulasi, dan Tidak Operasional.¹⁸ Pasca diundangkannya UU 15 Tahun 2019, pengaruh Kementerian selaku representasi Pemerintah Pusat mampu mendorong implementasi kontrol, evaluasi, peningkatan, maupun koreksi terhadap PERDA khususnya PERDA yang diajukan oleh Kepala Daerah sebelum PERDA

¹⁴ Safitri, S. "Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia". *Criksetra: Jurnal Pendidikan Sejarah*. No. 5. (2016): 1. <https://ejournal.unsri.ac.id/index.php/criksetra/article/view/4804>.

¹⁵ Putri, K. D. A., & Arifin, R. "Tinjauan Teoritis Keadilan Dan Kepastian Dalam Hukum Di Indonesia (*The Theoretical Review of Justice and Legal Certainty in Indonesia*)". *MIMBAR YUSTITIA*, No. 2(2), (2019): 142-158. <http://www.e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/mimbar/article/view/1344>.

¹⁶ Triputra, Y. A. "Harmonisasi Peraturan daerah Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Lex Librum*, No. 3(1). (2016): 417-428. <http://stihpada.ac.id/system/App/Post/files/000/000/111/original/121605.pdf>

¹⁷ Barlian, A. E. A. "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum". *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, No. 10(4). (2016): 605-622. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801>.

¹⁸ Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 435-457.

tersebut diundangkan.¹⁹ Melalui sinkronisasi tersebut, maka PERDA sebagai produk hukum Pemerintah Daerah memiliki kepastian hukum yang juga dapat membawa keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat daerah.

Berdasarkan sudut pandang Indonesia sebagai suatu negara kesatuan (*eenheidstaat*), keberadaan UU 15 Tahun 2019 terkait perubahan mekanisme Harmonisasi Rancangan PERDA yang sebelumnya dilakukan oleh Biro Hukum Pemerintahan Daerah dan kini diserahkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku perpanjangan tangan Pemerintah Pusat merupakan suatu perubahan bentuk kontrol atas norma. Sebelumnya kontrol atas norma, khususnya Rancangan PERDA di Indonesia ditekankan untuk dilakukan secara yuridis-represif melalui uji materil atau *judicial review* pada Mahkamah Agung, sedangkan pasca diundangkannya UU 15 Tahun 2019 kontrol atas norma dilakukan secara administratif-preventif oleh Kementerian Dalam Negeri melalui *executive abstract preview*.²⁰ Perubahan bentuk kontrol atas norma tersebut pada dasarnya juga tidak bertentangan dengan kedudukan Pemerintahan Daerah yang berlandaskan asas otonomi daerah karena daerah-daerah tersebut adalah daerah otonom yang merupakan sub-sistem atau bagian dari suatu negara kesatuan, bukan suatu negara bagian dengan kemerdekaan yang luas. Dengan demikian pengawasan terhadap penyelenggaraan Rancangan PERDA melalui Harmonisasi oleh Pemerintah Pusat yang diamanatkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada prinsipnya memang menggeser asas desentralisasi dan dekonsentrasi otonomi daerah, namun tidak menghilangkan nilai otonomi daerah itu sendiri dan justru menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.²¹

3.2. Pengaturan Upaya-Upaya Yang Dapat Ditempuh Oleh Lembaga yang Berwenang dalam Melaksanakan Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasca Diundangkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 2019

Pasca berlakunya UU 15 Tahun 2019 yang memuat beberapa perubahan ketentuan yang diatur dalam UU 12 Tahun 2011, salah satu contohnya yakni Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63, maka hal tersebut juga berdampak pada Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan dalam Peraturan tersebut yang memberikan pengaturan mekanisme pelaksanaan upaya Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah oleh Biro Hukum Pemerintahan Daerah kini sudah tidak berlaku, mengingat Biro Hukum Pemerintahan Daerah sudah tidak berwenang untuk melaksanakan upaya Harmonisasi Rancangan PERDA terutama yang diajukan oleh Kepala Daerah. Meskipun demikian, hal tersebut bukanlah kekosongan norma karena sesudah diundangkannya UU 15 Tahun 2019, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Dan Prosedur Harmonisasi Rancangan PERDA. Pada intinya, Surat Edaran tersebut mengatur mekanisme sebagai berikut:

¹⁹ Budiarta, G. "Dualisme Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Dengan Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Dalam Negeri". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, No. 4. (2018): 1. doi:10.24843/JMHU.2015.v04.i01.p01.

²⁰ Asshiddiqie, Jimly. "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi". Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. (2007): 590.

²¹ Laksana, I. Putu Dedy Putra. "Pengawasan Represif Pemerintah Pusat dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan* 4, no. 1 (2019): 119-131.

- a) Pemerintah Daerah mengajukan konsep rancangan PERDA yang telah disetujui oleh anggota Panitia Antarperangkat Daerah kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM pada masing-masing daerah;
- b) Permohonan diajukan secara tertulis dengan melampirkan kelengkapan dokumen sebagai berikut:
 - 1) Naskah Akademik;
 - 2) Keputusan Pembentukan Panitia Antarperangkat Daerah;
 - 3) Rancangan Perda yang telah disetujui seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah; dan
 - 4) Izin pembentukan Perda dalam hal rancangan Perda tidak termasuk dalam Program Pembentukan Perda;
- c) Dokumen tersebut akan dilakukan pemeriksaan administratif dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak dokumen secara lengkap telah diterima;
- d) Setelah pemeriksaan administratif, maka dokumen akan dianalisis secara konseptif oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di daerah;
- e) Setelah analisa konseptif, maka diadakan rapat Pengharmonisasian dengan melibatkan:
 - 1) Perangkat daerah yang mengajukan permohonan;
 - 2) Perangkat daerah terkait;
 - 3) Instansi vertikal lain terkait; dan
 - 4) Peneliti dan/atau tenaga ahli dari Perguruan Tinggi;
- f) Setelah rapat tersebut, maka Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyetujui Rancangan PERDA yang telah diharmonisasikan dalam bentuk memberikan paraf persetujuan pada setiap lembar;
- g) Setelah pemberian paraf, maka Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan surat selesai dan disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Setelah melalui upaya sebagaimana disebut di atas, maka Rancangan PERDA yang merupakan inisiatif dari Kepala Daerah dapat disahkan.

Dengan adanya upaya Harmonisasi terlebih dahulu yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri sebelum Rancangan PERDA dapat diundangkan sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Dan Prosedur Harmonisasi Rancangan PERDA (selanjutnya disebut sebagai SE Menteri Hukum dan HAM Tentang Harmonisasi Rancangan PERDA), maka Pemerintah Pusat telah melaksanakan pengawasan norma hukum yang bersifat preventif yakni *executive abstract preview*.²² Keberadaan pengawasan norma hukum melalui *executive abstract preview* menjadi suatu langkah preventif untuk mengurangi Konflik Regulasi, Inkonsistensi Regulasi, Multitafsir Regulasi, dan Regulasi tidak operasional.

Pengawasan preventif melalui *executive abstract preview* yang dituangkan dalam SE Menteri Hukum dan HAM Tentang Harmonisasi Rancangan PERDA tergolong sebagai pengawasan *voortoezicht* atau pengawasan yang dijalankan sebelum Pemerintah Daerah mengambil atau menetapkan keputusan. Salah satu ciri yang mencolok pengawasan *voortoezicht* adalah adanya pernyataan tidak keberatan atau persetujuan dari Instansi yang kedudukannya lebih tinggi. Pengawasan *voortoezicht*

²² Syapriallah, Aditya. "Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview." *Borneo Law Review Journal* 3, no. 2 (2019): 96-112.

dapat dilihat pada tahap pemberian paraf persetujuan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia atas Rancangan PERDA dan kemudian dilaporkan kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dengan adanya pengawasan preventif tersebut, maka disharmonisasi pada PERDA seperti konflik vertikal maupun horizontal, kekaburan norma, dan kekosongan norma dapat terhindari dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat daerah.²³

4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah keberadaan dari UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 khususnya pada Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 membawa implikasi yuridis terhadap upaya Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah. Implikasi yang pertama adalah bergesernya nilai asas desentralisasi dan dekonsentrasi pada pelaksanaan otonomi daerah mengingat dengan diundangkannya UU Nomor 15 Tahun 2019, kedudukan Pemerintah Pusat yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Kementerian merupakan pihak yang wajib melaksanakan Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah dan menggeser kedudukan Biro Hukum Pemerintahan Daerah. Sehingga dalam hal ini, Konsepsi Rancangan Perda yang diajukan oleh Kepala Daerah memperoleh pengaruh dari Pemerintah Pusat. Adapun pengaruh tersebut ditujukan untuk mendorong implementasi kontrol, evaluasi, peningkatan, maupun koreksi terhadap Peraturan Daerah khususnya Peraturan Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah yang dilakukan dengan *executive abstract preview*. Sekalipun diundangkannya UU Nomor 15 Tahun 2019 telah menggeser nilai asas desentralisasi dan dekonsentrasi, keberadaan Undang-Undang tersebut tidak menghapuskan semangat otonomi daerah yang digaungkan sejak Reformasi Tahun 1998. Hal tersebut dikarenakan Indonesia adalah negara kesatuan, sehingga kontrol Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah adalah suatu hal yang wajar dilakukan mengingat Pemerintah Daerah melaksanakan tugas secara otonom yang merupakan sub-sistem negara kesatuan. Melalui adanya sinkronisasi tersebut, maka Perda sebagai produk hukum Pemerintah Daerah memiliki kepastian hukum yang juga dapat membawa keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat daerah. Selain itu, pembaharuan Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 melalui UU Nomor 15 Tahun 2019 secara tidak langsung telah menghapuskan mekanisme upaya Harmonisasi Rancangan PERDA yang berasal dari Kepala Daerah oleh Biro Hukum Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, pengaturan mekanisme upaya tersebut saat ini telah diatur dalam Surat Edaran Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Dan Prosedur Harmonisasi Rancangan PERDA.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. (2007).

²³ Taufiqurrahman, Muhammad. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview." *Soumatara Law Review* 2, no. 2 (2019): 270-281.

Diantha, Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana. (2016).

Efendi, Joanedi dan Ibrahim, Johnny. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana. (2016).

Tutik, Triwulan Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana. (2010).

Jurnal Ilmiah

Barlian, A. E. A. "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum". *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, No. 10 (4), (2016): 605-622. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801>.

Budiartha, G. "Dualisme Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Dengan Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Dalam Negeri". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, No. 4. (2018): 1. doi:10.24843/JMHU.2015.v04.i01.p01.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 435-457.

Ilyas, H. "Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik Ke Sistem Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-undang Dasar 1945". *INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum*, No. 4. (2011): 5. <https://online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/531>.

Laksana, I. Putu Dedy Putra. "Pengawasan Represif Pemerintah Pusat dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan* 4, no. 1 (2019): 119-131.

Moonti, R. M. "Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia". *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, No. 19(2). (2017): 26-37. <http://jurnal.fh.umi.ac.id/index.php/ishlah/article/view/9>.

Putra Atmaja, I., & Suyatna, I. "Politik Hukum Pengaturan Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, No. 4. (2015): 2. doi:10.24843/JMHU.2015.v04.i02.p03.

Putri, K. D. A., & Arifin, R. "Tinjauan Teoritis Keadilan Dan Kepastian Dalam Hukum Di Indonesia (The Theoretical Review of Justice and Legal Certainty in Indonesia)". *MIMBAR YUSTITIA*, No. 2(2). (2019): 142-158. <http://www.e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/mimbar/article/view/1344>.

Rudiani, N. "Pengaruh Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Pemerintahan Daerah". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, No. 6(1). (2017): 120 - 135. doi:10.24843/JMHU.2017.v06.i01.p10.

Rumondor, A. "Tantangan Peran Birokrasi Sentralistik, Integrasi Politik Pemerintahan Daerah, Prediktor Sistem Komunikasi Nasional Baru". *Sociae Polites, Jurnal Universitas Kristen Indonesia*, No. 15(1). (2014). 105-122. <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/sp/article/download/444/335>.

Sadewo, H. A. "Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif (Studi di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)". *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas*

- Hukum Universitas Brawijaya*. (2015): 13.
<http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/1132>.
- Safitri, S. "Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia". *Criksetra: Jurnal Pendidikan Sejarah*, No. 5. (2016): 1.
<https://ejournal.unsri.ac.id/index.php/criksetra/article/view/4804>.
- Sugiarto, A. H. "Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah". *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, No. 5(2). (2018): 11-20.
<http://justpro.id/index.php/jpro/article/view/2>.
- Syapriallah, Aditya. "Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview." *Borneo Law Review Journal* 3, no. 2 (2019): 96-112.
- Taufiqurrahman, Muhammad. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview." *Soumatera Law Review* 2, no. 2 (2019): 270-281.
- Triputra, Y. A., & Nomor, U. U. "Harmonisasi Peraturan daerah Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Lex Librum*, No. 3(1). (2016): 417-428.
<http://stihpada.ac.id/system/App/Post/files/000/000/111/original/121605.pdf>.
- Wicaksono, D. A. Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Journal of Law*, No. 2(3). (2015): 463-482. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a3>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589).
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

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