

# TESIS

## **ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATUAN DAERAH DI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM GORONTALO**

## ***JURIDICAL ANALYSIS OF AUTHORITY HARMONIZATION FOR REGIONAL REGULATION DRAFT AT THE REGIONAL OFFICE OF THE MINISTRY OF LAW AND HUMAN RIGHTS OF GORONTALO***



Oleh:

**TRI OKTAVIA HILALA**

NIM. HS22101024

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS IHSAN GORONTALO  
2023**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGHARMONISASIAN  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KANTOR WILAYAH  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM GORONTALO**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat

Untuk Mencapai Gelar Magister  
Program Studi Magister Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**TRI OKTAVIA HILALA**

NIM. HS22101024

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO  
2023**

# TESIS

## ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM GORONTALO

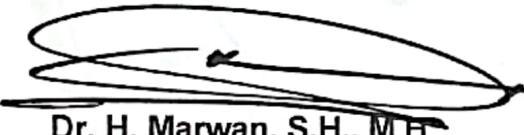
DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH

TRI OKTAVIA HILALA

NIM: HS22101024

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis  
Pada tanggal 08 Desember 2023  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Pembimbing

  
Dr. H. Marwan, S.H., M.H.  
Ketua

  
Dr. Hijrah Lahaling, S.Hi., M.H.  
Anggota

Ketua Program Studi  
Magister Hukum



  
Dr. Hj. Sumiyati, B, S.H., M.H.

  
Dr. Arifin, S.E., M.Si

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Tri Oktavia Hilala  
Nim : HS22101024  
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM GORONTALO** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citas* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang Undangan yang berlaku.

Gorontalo, 2023

Yang membuat pernyataan,



**TRI OKTAVIA HILALA**  
NIM. HS22101024

## KATA PENGANTAR

Segala puji kepada Allah SWT yang telah melimpahkan berkah, Rahmat, dan hidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo** yang disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Stara Dua pada Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo.

Berbagai hambatan terjadi selama penyusunan tesis ini, namun berkat doa, dukungan, motivasi serta bimbingan dan kerjasama dari berbagai pihak sehingga hambatan dan kesulitas tersebut dapat teratasi dengan baik. Ucapan terima kasih penulis suguhkan kepada semua pihak yang turut membantu dalam proses penyusunan tesis ini, antara lain:

1. Mama, Kedua mertua, Suami dan anak saya yang selalu mendukung dalam proses penyelesaian studi.
2. Ibu Dr. Dra. Hj. Juriko Abdussamad, M.Si., Sebagai Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Universitas Ichsan Gorontalo.
3. Bapak Dr. Abd. Gaffar La Tjokke, M.Si Selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo.
4. Bapak Amiruddin S.Kom., M.Kom, Selaku Wakil Rektor I Bidang Akademik Universitas Ichsan Gorontalo.

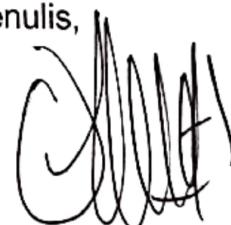
5. Bapak Reyter Biki, SE., M.Si, Selaku Wakil Rektor II Bidang Keuangan dan Ketenagaan Universitas Ichsan Gorontalo.
6. Bapak Dr. Kingdom Makkulawuzar S.Hi., M.H, Selaku Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan Universitas Ichsan Gorontalo, sekaligus sebagai Penguji III.
7. Bapak Dr. Arifin, S.E.,M.Si, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo.
8. Bapak Dr. Apriyanto Nusa. S.H.,M.H Selaku Wakil Direktur I Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo.
9. Bapak Dr. Marten Puyo, S.E.,M.Ak selaku Wakil Direktur II Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo.
10. Ibu Dr. Hj Sumiyati B, SH.,MH, selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo.
11. Bapak Arpin SH.MH, Selaku Sekretaris Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo.
12. Bapak Dr. H. Marwan, S.H., M.H. sebagai pembimbing I yang telah membimbing penulis selama mengerjakan tesis ini.
13. Ibu Dr. Hijrah Lahaling, S.Hi., M.H. sebagai pembimbing II yang telah membimbing penulis selama mengerjakan tesis ini.
14. Bapak Dr. Asdar Arti, S.H.,M.H. sebagai Penguji I. Terima kasih atas saran dan masukkan kepada penulis selama proses mengerjakan tesis.

15. Bapak Dr. Rusmulyadi, S.H., M.H. sebagai Penguji II. Terima kasih atas saran dan masukkan kepada penulis selama proses mengerjakan tesis.
16. Bapak/Ibu Dosen Pengajar dan staf lembaga di Universitas Ichsan Gorontalo yang telah dengan sabar memberikan berbagai pengetahuan dan disiplin ilmu hukum
17. Seluruh pihak yang telah membantu penyusunan tesis ini yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih baik dan pahala yang memberatkan amal kebaikan di *yaumul hisab* nanti.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu sangat diharapkan masukan berupa kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak demi kesempurnaan penulisan yang akan datang.

Gorontalo, 2023

Penulis,



**TRI OKTAVIA HILALA**  
NIM. HS22101024

## ABSTRAK

**TRI OKTAVIA HILALA.** *Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Gorontalo.* (Dibimbing oleh **Dr. H. Marwan, S.H., M.H** dan **Dr. Hijrah Lahaling, S.HI., M.H**)

Proses pembentukan peraturan daerah dewasanya harus memperhatikan kesesuaian asas baik aspek materi muatan maupun aspek teknik penyusunan. Hal ini tentu bersesuaian dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*, *lex specialis derogate legi generalis*, *lex posterior derogate legi priori*. Sehingga suatu peraturan daerah terhindar dari disharmonisasi baik melalui aspek materi muatan, teknik penyusunan. Sehingga rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana kewenangan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo dan bagaimana dampak hukum terhadap ranperda dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo.

Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang di dukung dengan data empiris, dengan menggunakan pendekatan perundang undangan dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukan bahwa *pertama* berdasarkan Pasal 58 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan bahwa pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Darah menjadi kewenangan mutlak Kanwil Kemenkumham sebagai instansi vertikal yang berada di daerah. *Kedua* dampak hukum terhadap Ranperda dalam proses pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah didasarkan pada indikator berkepastian hukum dan kesesuaian asas pembentukan perundang undangan secara formil yakni terdapat peraturan daerah yang berpotensi bermasalah sehingga menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, timbulnya ketidakpastian hukum sehingga tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat.

**Kata Kunci:** Kewenangan, Harmonisasi Ranperda, Kanwil Kemenkumham

## **ABSTRACT**

**TRI OCTAVIA HILALA**, *Juridical Analysis of the Authority in Harmonizing Draft Regional Regulation in the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights (Supervised by Dr. H. Marwan, S.H., M.H and Dr. Hijrah Lahaling, S.HI., M.H).*

*The process of forming mature regional regulation must pay attention to the conformity of principles, both aspects of the patent content and technical aspects of drafting. This is accordance with the the principles of lex supenor derogate legi intenor, lex specialis derogate legi generalis, and lex posterior derogate legi pron. As a result, a regional regulation avoids disharmony both through aspects of the content materials and drafting techniques. Thus, the problem statement of this study is; how is the authority in harmonizing draft regional regulation in Gorontalo Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights?; and what is the impact of draft regional regulation in the process of harmonizing draft regional regulation in Gorontalo Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights?*

*This study uses normative legal method. This method focuses on the empirical data by using a statutory approach and a conceptual approach.*

*The results of the study show that, first, according to the Article 58 of Law Number 13 of 2022 is concerning to the formation of the legislative regulations, harmonizing, rounding out and strengthening the conception of the Draft Blood Regulations become the absolute authority of the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights as a vertical agency located in the region. Second, the legal impact of Draft Regional Regulations in the process of harmonizing the Draft Regional regulations are based on the indicators of legal certainty and conformity to the principles of formal legislative formation. It is known that there are regional regulations that have the potential to be problematic, giving rise to differences in interpretation in its implementation, the emergence of legal uncertainty regarding the implementation of the law so that it can't work in providing behavioral guidance to the society .*

**Keywords:** *Authority, the Harmonization of the Draft Regional Regulation, Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights*

## DAFTAR ISI

Halaman

### COVER

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
ABSTRAK .....	viii
<i>ABSTRACT .....</i>	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
F. Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>18</b>
A. Landasan Teoritis.....	18
1. Teori Jenjang Norma .....	18
2. Teori Kewenangan.....	23
3. Teori Peraturan Perundang Undangan .....	29
B. Landasan Konseptual.....	47
C. Kerangka Pikir .....	49
D. Definisi Operasional .....	50
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>51</b>
A. Tipe Penelitian .....	51
B. Lokasi Penelitian .....	52
C. Sumber Data .....	52
D. Populasi dan Sampel .....	54
E. Teknik Pengumpulan Data .....	56
F. Teknik Analisis Data.....	57
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>59</b>
A. Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan .....	
Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan .....	
Hak Asasi Manusia Gorontalo .....	59
1. Aspek Teknik .....	64
2. Aspek Substansi .....	74
3. Aspek Prosedural .....	79
B. Dampak Hukum terhadap Rancangan Peraturan Daerah.....	
dalam Proses Pengharmonisasian Rancangan Peraturan .....	
Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi	
Manusia Gorontalo .....	88
1. Berkepastian Hukum Berdasarkan Materi Muatan .....	89

2. Kesesuaian Asas Pembentukan Perundang Undangan .....	93
Secara Formil .....	93
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>101</b>
A. KESIMPULAN .....	101
B. SARAN .....	102
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.....</b>	<b>76</b>
<b>Tabel 2.....</b>	<b>83</b>
<b>Tabel 3.....</b>	<b>91</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pihak yang mengajukan prakarsa sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah harus mampu mengidentifikasi dan memfilter, materi muatan apa sajakah yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat di daerah serta sebagai bagian dari negara untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan landasan pemikiran dan filsafat hukum yang selaras dengan tujuan nasional. Pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari seluruh proses pembentukan hukum yang baru, karena hukum mencakup proses prosedur, bahkan hukum kebiasaan, perilaku dan sopan santun, dalam menjalankan tugas kenegaraan dan pelayanan publik kepada masyarakat, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah harus merumuskan kemungkinan-kemungkinan, kesempatan-kesempatan dan kecenderungan yang akan terjadi di masa depan, melihat kesempatan dan menganalisis resiko untuk meminimalisir kendala yang akan dihadapi ketika menegakkan suatu aturan.

Dalam ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, diakui adanya beberapa teori atau asas-asas yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara umum teori dan

asas-asas tersebut dijadikan acuan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:<sup>1</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanius, Yogyakarta, 2010, h. 27.

Sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional, Peraturan Daerah (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). Pemda sebagai pihak yang mengajukan prakarsa sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah, harus mampu mengidentifikasi dan memfilter materi muatan 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 menunjukkan sebaliknya, sebelum adanya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yakni putusan MK Nomor 137 PUU-XIII/2015 dan Putusan 56/PUU-XIV/2016 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 (berimbang pada terhambatnya

iklim investasi).<sup>2</sup> Sedangkan di Provinsi Gorontalo, sebanyak 6 Perda juga terkena imbas dari pembatalan tersebut. 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 serta memiliki rujukan normatif dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu mekanisme pembentukan Perda harus memenuhi ketentuan-ketentuan wajib yang mencakup teknik penyusunan dan materi muatannya.

Berkenaan dengan keefektifan penerapan suatu Perda dimasyarakat dan sebagai salah satu langkah meminimalisir pembatalan Perda, adanya peran Pengharmonisasian pada tahapan pembentukan Perda merupakan

---

<sup>2</sup> Data Diperoleh Dari Situs Resmi *Www.Kemendagri.Go.Id*. Diakses Hari Selasa 1 November 2022.

upaya preventif yang sangat vital dan harus dilaksanakan. Kegiatan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundangan undangan lain, baik lebih tinggi, sederajat maupun yang lebih rendah dan hal-hal lain sehingga tersusun secara sistematis dan tidak saling bertentangan atau tumpang tindih. Untuk itu dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan kemudian semakin dipertegas dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dengan mengubah rumusan Pasal 58 ayat (2) yang menyebutkan bahwa, "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". Kemudian dalam ketentuan Pasal 99A Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan pula bahwa sebelum kementerian atau lembaga terbentuk, pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk tahapan Pengharmonisasian Raperda) dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yakni Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia di Provinsi. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berperan sebagai pembina di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia, serta pelaksana tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di Daerah. Berdasarkan Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa dalam kaitannya dengan pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah Kantor Wilayah melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Kewenangan dalam pengharmonisasian ini juga tertuang dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga

Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

Peranan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai salah satu instansi vertikal di daerah sangat penting dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, mengingat Kantor Wilayah Hukum dan HAM memiliki tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berkompeten di bidangnya, bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah, namun juga melakukan pengharmonisasian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir.

Peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan bahwa dalam pengharmonisasian Rancangan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota harus mengikutsertakan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya melakukan penyelarasan materi muatan peraturan perundang-undangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal, konvensi/perjanjian internasional, serta kebijakan yang terkait dengan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang

tidak saling bertentangan atau tumpang tindih. Namun lemahnya koordinasi dalam proses pemngharmonisasian ranperda disebabkan karena masih adanya egoisme sektoral dari instansi pemrakarsa terkait dengan pengaturan kewenangan yang dimilikinya yang merupakan salah satu bias dari desentralisasi, dekonsentrasi dari otonomi daerah.

Proses pembentukan peraturan daerah dewasanya harus memperhatikan kesesuaian asas baik aspek materi muatan maupun aspek teknik penyusunan. Hal ini tentu bersesuaian dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*, *lex specialis derogate legi generalis*, *lex posterior derogate legi priori*. Sehingga suatu peraturan daerah terhindar dari disharmonisasi baik melalui aspek materi muatan, teknik penyusunan.

Pada saat ini di Pemerintahan Provinsi Gorontalo dan Pemerintahan Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo telah banyak membentuk Peraturan Daerah, namun dalam tahapan pembentukan Perda oleh Pemerintahan Daerah di Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo belum memahami secara mendalam pentingnya tahapan pengharmonisasian sesuai dengan Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan prosedur Penghamonisasiyan, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala. Sehingga dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan kepala daerah dan peraturan daerah yang menjadi usul inisiatif eksekutif dan usul inisiatif legislatif, sebagaimana diatur dalam ketentuan

Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan semakin dipertegas dengan diubahnya rumusan norma Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut berdampak pada materi muatan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan data Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang diperoleh dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo pada rentang tahun 2020 sampai tahun 2022, menunjukkan ada sejumlah 179 buah Ranperda yang telah ditetapkan dan diundangkan menjadi perda di seluruh Kabupaten / Kota se Provinsi Gorontalo. Hal tersebut tidak sesuai dengan laporan pelaksanaan harmonisasi ranperda yang di lakukan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo, dimana sesuai laporan tahunan periode 2020-2022, jumlah ranperda yang di harmonisasi sejumlah 76 Ranperda<sup>3</sup>, diantaranya Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Provinsi (RPIP) Gorontalo 2021-2024, Rancangan Peraturan Gubernur Provinsi Gorontalo tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tebu, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

Maka berdasarkan uraian diatas, sebelum Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 diubah dengan Pasal 58 ayat (2) Undang-

---

<sup>3</sup> Laporan Kegiatan Inventarisasi Program Legislasi Daerah Dan Kegiatan Fasilitasi Dan Harmonisasi Rancangan Produk Hukum Daerah Tahun 2020 Sampai Dengan 2022, Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Gorontalo.

Undang Nomor 13 tahun 2022, pelaksanaan harmonisasi dapat dikatakan tidak efektif. Meski dalam pelaksanaannya frasa “dapat dilaksanakan” dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah direvisi dengan frasa “dilaksanakan oleh”. Namun dalam implementasinya pelaksanaan harmonisasi masih menimbulkan makna pilihan bagi pemerintah dibuktikan dengan data Prolegda dan data permohonan harmonisasi di Kanwil Kemenkumham Gorontalo, sehingga masih menimbulkan tafsiran bahwa boleh mengikutsertakan boleh juga tidak mengikutsertakan dan bahkan tidak ada konsekuensi bagi pemerintah daerah apabila tidak mengikutsertakan Kanwil Kemenkumham dalam pelaksanaan harmonisasi.

Adapun pelaksanaan pengharmonisasian ranperda yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo merupakan amanat yang didasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Secara khusus pengharmonisasian ranperda baik dari pemerintah daerah provinsi, kabupaten maupun kota harus dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo mengingat Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo menjadi perpanjangan tangan dari Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia yang berperan sebagai pembina di bidang hukum dan hak asasi manusia, serta mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi perancangan peraturan di daerah. Tugas di bidang hukum merupakan peran yang strategis dalam rangka mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakan hukum, menciptakan

budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminstif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia. Maka pengharmonisasian ini dipandang perlu di lakukan, dan tidak dapat diabaikan. Namun, dalam implementasinya tidak semua Ranperda yang melalui proses harmonisasi berdasarkan data yang disajikan, sehingga tidak semua naskah Ranperda yang dikirimkan untuk diharmonisasikan, hal ini mengakibatkan Kanwil Hukum dan HAM Gorontalo belum dapat melakukan pengawalan terhadap semua Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Disamping itu, minimnya sumber daya manusia tenaga perancang yang berada di Kanwil Kemenkumham Gorontalo untuk melayani 6 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Gorontalo. Sehingga dalam melaksanakan harmonisasi tidak semua Ranperda yang dapat diharmonisasi, hanya pada Ranperda tertentu yang dianggap *urgent*. Hal ini berdasarkan kewenangan yang telah diberikan sepenuhnya pada instansi vertikal baik untuk harmonisasi Raperda Provinsi, Raperda Kabupaten/Kota juga Perkada, sehingga perlu adanya peningkatan Sumber Daya Manusia baik kualitas maupun kuantitas.

Oleh karena itu, penulis ingin meneliti dan melakukan pengkajian mendalam mengenai **Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo**

## **B. Rumusan Masalah**

Berangkat dari latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo?
2. Bagaimana dampak hukum terhadap ranperda dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penulis dalam melakukan penelitian ini mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai yakni untuk menjawab masalah yang tertuang dalam rumusan masalah. Adapun tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo
2. Untuk mengkaji dan menganalisis dampak hukum terhadap ranperda dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini dibedakan antara manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis. Adapun manfaat penelitian ini adalah:

### **1. Secara Teoritis**

Penelitian ini berfungsi sebagai bahan referensi dan informasi kepada pihak yang berkepentingan sebagai sumbangan pemikiran yang positif dalam rangka pengembangan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya mengenai peraturan perundang-undangan.

### **2. Secara Praktis**

Penelitian ini ditujukan sebagai pertimbangan agar pembangunan hukum dalam bidang ketatanegaraan kaitannya dengan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dalam konteks peraturan perundang-undangan dapat menciptakan kepastian hukum sehingga bermanfaat bagi semua masyarakat.

## **E. Originalitas Penelitian**

Penelitian mengenai Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo pada prinsipnya membahas mengenai kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dan dampak hukum terhadap ranperda dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo. Dalam penelitian ini, peneliti telah memperbandingkan dengan beberapa penelitian terdahulu yang juga membahas mengenai peraturan daerah, antara lain:

1. Penelitian Tesis dari saudara Heri Widi Admoko, Program Magister (S2) Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2015, dengan judul Tesis Peran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Purworejo. Penelitian ini fokus pada peran dan kewenangan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Purworejo dan akibat hukum adanya keterlibatan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Purworejo.
2. Penelitian Tesis, dengan judul Tesis Optimalisasi Keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah). Penelitian ini mengkaji mengenai cara dan akibat hukum optimalisasi keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembentukan peraturan daerah (Studi Kasus di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah).

Walaupun kedua penelitian tersebut di atas merupakan ranah dalam keterlibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi

Manusia, namun kajian tidak sama dengan penelitian dalam tulisan ini yang berjudul “Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo”. Perbedaan tersebut terletak pada fokus penelitian atau rumusan masalah, metode penelitian, kesimpulan penelitian, lokasi penelitian maupun teori yang digunakan, dimana dalam penelitian ini lebih memfokuskan/mengkaji terkait dengan peran/keterlibatan dan kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah rumusan norma, yang mana telah diubah sebanyak 2 (dua) kali, terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana dalam peraturan terbaru menyebutkan bahwa pengharmonisasian dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini juga menjelaskan akibat hukum atas rancangan peraturan daerah yang tidak dilakukan pengharmonisasian di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga tulisan dalam penelitian ini bukan merupakan plagiasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu.

## **F. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan proposal tesis ini, sistematika yang penulis gunakan adalah dengan cara mengumpulkan materi menjadi beberapa sub bab dengan sistematikan sebagai berikut:

### 1. Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah yang akan dikaji, isu hukum yang akan diteliti, tujuan penelitian, manfaat penelitian, originalitas penelitian, dan sistematika penulisan.

### 2. Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi uraian pengertian teori-teori hukum yang digunakan untuk menjawab dan mencari solusi permasalahan yang diteliti, kajian konseptual, dan kerangka pikir dalam bentuk bagan.

### 3. Bab III Metode Penelitian

Bab ini berisi tentang jenis penelitian yang digunakan, jenis pendekatan, jenis dan sumber bahan hukum, serta teknik analisis data yang digunakan serta alasannya.

### 4. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini diuraikan secara jelas dan sistematik mekanisme pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan kewenangan gubernur membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota, dikaitkan dengan teori yang digunakan penulis untuk menjawab dan

mencari solusi terhadap permasalahan yang sedang diteliti, dan hasil serta solusi yang dikemukakan oleh penulis.

#### 5. Bab V Penutup

Bab ini berisi tentang uraian simpulan terakhir serta saran yang disampaikan kepada pihak terkait dengan hasil penelitian.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teoritis**

##### **1. Teori Jenjang Norma**

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan belapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).<sup>4</sup> Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>5</sup>

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah

---

<sup>4</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, Jakarta, h. 33

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu ... Op Cit*, h. 41

daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

Hans Nawiasky kemudian mengembangkan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Sebagai murid Hans Kelsen, teori yang dikembangkan Hans Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:<sup>6</sup>

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);  
Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);  
Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal);  
Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam susunan norma hukum setiap Negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam

---

<sup>6</sup> Disadur Dari Buku Hans Nawiasky, *Allgemeine Als Recht System Lichen Grundbegriffe*, h. 31, Dalam Buku Maria Farida Indrati S, Op. Cit, h 45

tiap kelompoknya.<sup>7</sup> Berdasarkan teori Hans Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkan pada struktur tata hukum Indonesia. A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky.

a. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*)

Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah *Staatsfundamentalnorm*. Norma Fundamental merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi.<sup>8</sup>

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> A. Hamid Attamimi, UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya) (Jakarta 31 November 1981), h 4.

dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.

b. Aturan Dasar atau Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*);

Aturan dasar negara adalah aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum yang dibawa norma fundamental negara, norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiaky, suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dekoven negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*. Di dalam aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara. Di negara Indonesia maka aturan pokok tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis

pemusyawaratan, serta dalam hukum tidak tertulis yang sering disebut Konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama aturan-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.<sup>9</sup>

c. Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*)

Ini merupakan kelompok yang merupakan dibawah aturan dasar/pokok negara, atau disebut Undang-undang (dalam arti Formal) berbeda dengan kelompok-kelompok diatasnya , maka norma dalam suatu undang-undang adalah norma yang kongkrit terinci serta dapat langsung berlaku dalam suatu masyarakat. Norma hukum dalam undang-undang ini tidak hanya norma yang bersifat tunggal, tetapi sebagai norma hukum sudah dilekatinya oleh norma sekunder disamping norma primernya, sehingga suatu undang-undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Dan norma ini berbeda dengan norma yang lain karna norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*, h 5.

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati Sueprapto, Ilmu ... Op. Cit., h. 34

d. Peraturan pelaksana dan peraturan Otonom (*Verordnung en Autonome Satzung*)

Kelompok hukum norma terakhir adalah peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan Otonom (*autonomer satzung*) ini merupakan peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-udang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan dan kewenangan ini bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas- batas yang diberikan.<sup>11</sup>

## 2. Teori Kewenangan

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang. Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah. Memang hal ini tampak agak legalistik formal. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi

---

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 35

kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat. Sedangkan wewenang (*bevoegdheid*) adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. S.F.Marbun<sup>12</sup>, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.<sup>13</sup>

Menurut Bagir Manan, dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>14</sup> Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

---

<sup>12</sup> Marbun SF, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011

<sup>13</sup> Sadijjono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta, 2008, h. 31

<sup>14</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 28

Dimana secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut diperoleh atau bersumber melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat, yang defenisinya adalah sebagai berikut<sup>15</sup>:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintah.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah sangat penting oleh karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwording*) dalam penggunaan wewenang tersebut seiring dengan salah satu prinsip dalam Negara hukum yaitu “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.

Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, akan tersirat didalamnya pertanggungjawaban-pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dimana wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Dimana penerima dapat menciptakan wewenang.

Wewenang yang diperoleh secara atribusi merupakan perolehan kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu

---

<sup>15</sup> Nur Basuki Winanrno. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi*. Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2014. h. 65.

peraturan perundang-undangan baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

Terkait wewenang pemerintah, Usep Ranuwijaya mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi bagi bangsa indonesia bersumber kepada<sup>16</sup>:

- a. Kedaulatan Rakyat, yaitu pelaksanaan kekuasaan Negara didasarkan pada pemberi kuasa oleh rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.
- b. Kedaulatan hukum, yaitu hukum menjadi dasar dari kekuasaan negara yang bersumber dari kesadaran masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.
- c. Kedaulatan Negara, yaitu negara sebagai sumber kekuasaan sendiri karena negara adalah bentuk tertinggi kesatuan hidup.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Di dalam setiap pemberian kewenangan kepada

---

<sup>16</sup> Krhisna D. Darumurti Dan Umbu Rauta, *Trias Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan Dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 2003, h. 43.

pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.<sup>17</sup>

Bilamana dicermati dari dimensi pembagian kewenangan yang dipunyai sebuah lembaga Negara atau pejabat Negara dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka kewenangan lembaga Negara atau pejabat Negara tersebut pada hakikatnya berbentuk kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan asli (otentik) yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau undang-undang kepada lembaga Negara atau pejabat Negara atau pemerintahan tertentu.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa, kewenangan atributif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attribute van wetgeving bevoegdheid*) merupakan bentuk pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga Negara atau pemerintahan. Atribusi bisa dikatakan pula sebagai wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukan dalam wewenang asli atas dasar konstitusi (UU) atau peraturan perundang-undangan<sup>18</sup>. Sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan atributif kepada lembaga Negara atau pejabat Negara atau

---

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 75.

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses Dan Teknik Pembentukannya*, Jilid 2, Kanisius, Yogyakarta, 2010, h. 26

pemerintahan tertentu dibawahnya, untuk memproduksi suatu peraturan (*regelling*) lebih lanjut atas sesuatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan atributif tersebut. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Dimana kewenangan tersebut tidak diberikan tetapi diwakilkan dan kewenangan delegasi itu bersifat sementara dalam artian kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada, sebagai contoh di dalam Pasal 146 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan untuk melaksanakan peraturan daerah dan/atau kuasa peraturan perundang-undangan Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah,<sup>19</sup> hal ini juga sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 246 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan UU Pemerintahan Daerah yang baru dan telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU Nomor 32 Tahun 2004). Maka dalam hal ini, kewenangan atribusi menjadi

---

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 27

salah satu kewenangan yang kemudian disentralisasikan guna mewujudkan peraturan daerah yang harmonis.

### **3. Teori Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia adalah Negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan system hukum *civil law*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis.

Sebagai suatu tata hukum keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hirarkis yang berpangkal pada UUD 1945 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas peraturan perundang-undangan dan keseluruhan tata hukum. Untuk membangun tata hukum tersebut tentu dibutuhkan mekanisme dan kelembagaan yang mampu menjamin terwujudnya tata hukum tersebut.

Sistem ketatanegaraan suatu negara dapat diketahui dari Undang-undang Dasar Negara bersangkutan, karena undang-undang dasar merupakan bentuk peraturan perundang-undangan tertinggi dalam suatu negara, dan secara teoritis semua peraturan perundang-undangan di bawah tingkatnya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar tersebut.

Menurut Maria Farida, bahwa Ilmu perundang-undangan berorientasi kepada melakukan perbuatan, dalam hal ini melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya

proses perencanaan dan penyusunannya serta bersifat normatif dan ke dalam teori perundang-undangan yang berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan dan dalam pengertian serta kognitif. Sedangkan teori perundang-undangan menyangkut dasar-dasar bagi hukum dibidang perundang-undangan positif sebagaimana yang diungkapkan.

Suatu undang-undang dapat saja dirumuskan secara ilmiah dari segi yuridis, tetapi dari segi kemasyarakatan tidak dapat berfungsi sesuai dengan tujuan. Oleh karena orang tidak atau kurang memperhatikan segi-segi non yuridis. Oleh karena itu, diperlukan gagasan untuk mengembangkan ilmu perundang-undangan.<sup>20</sup> Karena Hukum atau peraturan perundang-undangan itu bersifat dinamis dan erat kaitanya dengan perubahan-perubahan kemajuan dan sosial kultur suatu masyarakat bangsa dan negara.

Untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka ada dua lembaga negara yang mempunyai kewenangan tersebut berdasarkan Undang-Undang dasar 1945, apabila Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang, menjadi kewenangan Hakim di Mahkamah Agung,<sup>21</sup> namun untuk menguji suatu Undang-Undang bertentangan Undang-Undang Dasar 1945, adalah kewenangan Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

---

<sup>20</sup> IC. Vander Vlies, *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Perundang-Undangan)* Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, 2005, h. 39.

<sup>21</sup> Pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945

putusannya bersifat final sebagaimana diatur di dalam Pasal 10 Ayat (10) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Setiap Peraturan Perundang-undangan berisikan pasal-pasal yang tersusun dari beberapa kata, frase yang membentuk kalimat-kalimat yang mengandung makna perintah, larangan, kewajiban yang disebut norma-norma hukum. Norma-norma hukum yang termuat di dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Norma-norma tersebut terkait dengan materi muatan, jenis dan macam peraturan. Materi muatan adalah materi yang dituangkan ke dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan fungsi dan macamnya.<sup>22</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma.

Asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:<sup>23</sup>

Asas-asas formil:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan

---

<sup>22</sup> Suharyono AR *Hand-Book/Modul Pembentukan (Perancangan) Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah Disampaikan Dalam Diklat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Tanggal 13 Nopember 2012 Di BPSDM Cinere Gandul, Jakarta, h. 3.

<sup>23</sup> Backy Krisnayudha, *Pancasila Dan Undang-Undang*, PT. Kencana, Jakarta, 2016, h. 185-195

- harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundagundagan yang berwenang; peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
3. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
  4. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
  5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil:

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*).

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan diatur di dalam BAB

III Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sama dengan materi Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) adalah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden (PERPRES) berisi materi yang diperintah oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Materi Peraturan Daerah (PERDA) adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam teori peraturan perundang-undangan pula, harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Asas Peraturan Perundang-undangan

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 56-57

- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Hampir sama dengan pendapat ahli sebelumnya Amiroedin Sjarief, mengajukan lima asas, sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Asas tingkatan hirarkhi;
- b. Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampangkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- e. Undang-Undang yang baru menyampingkan Undang-Undang yang lama (*lex posteriori derogat lex periori*).

Asas formal menurut Hamid S Attamimi mencakup:<sup>26</sup>

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*);

---

<sup>25</sup> Amiroeddin Syarief Dalam Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundangan Indonesia*, CV.Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 78.

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati. S, Ilmu ... *Op.Cit*, h. 197.

- b. Asas organ / lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan yang masuk asas materil adalah sebagai berikut:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*),
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- f. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).

Pendapat terakhir dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida, yang mengatakan bahwa pembentukan peraturan perundang–undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita negara hukum yang tidak lain adalah Pancasila, yang oleh Attamimi diistilahkan sebagai bintang pemandu, prinsip negara hukum dan konstitutionalisme, di mana sebuah negara menganut paham konstitusi.

Pendapat yang lebih terperinci di kemukakan oleh I.C van der Vlies dimana jenis asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi:<sup>27</sup>

a. Asal Formal dan Materil

Asas-asas ini mempunyai kaitan dalam berbagai aspek dalam pembuatan peraturan menyangkut pemerintahan yang baik yang dibagi menjadi:

- 1) Asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan pembentukan keputusan;
- 2) Asas yang berkaitan dengan pemberian alasan atau penataan keputusan; dan
- 3) Asas yang berkaitan dengan isi keputusan

b. Asas di dalam Undang-Undang dan di luar Undang-Undang;

c. Hubungan dengan hak asasi; dan

d. Asas yang ditegakkan dengan hukum dan yang tidak ditegakkan dengan hukum.

Berbagai pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di atas, pada dasarnya menunjuk pada bagaimana sebuah peraturan perundang-undangan dibuat, baik dari segi materi-materi yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan, cara atau teknik pembuatannya, akurasi organ pembentuk, dan lain-lain.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

Selain asas-asas dalam Peraturan Perundang-undangan yang dikemukakan di atas, terdapat juga asas-asas penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, antara lain adalah:<sup>28</sup>

a. Asas-Asas Hukum Umum yang diantaranya:

- 1) Peraturan Perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*); peraturan perundang-undangan yang dibuat hanya berlaku pada peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi setelah peraturan perundang-undangan itu lahir. Namun demikian, mengabaikan asas ini dimungkinkan terjadi dalam rangka untuk memenuhi keadilan masyarakat. Sebagai contoh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, yang digunakan untuk mengadili peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Timor Timur yang terjadi pada 1999.
- 2) Asas kepatuhan pada hirarkhi (*lex superior derogat lex inferior*); peraturan perundang-undangan yang ada di jenjang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang lebih tinggi. Dan seterusnya sesuai dengan hirarkhi norma dan peraturan perundang-undangan.
- 3) Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*); sebagai contoh Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

adalah *lex specialis* yang banyak mengesampingkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- 4) Peraturan Perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*); dalam setiap peraturan perundang-undangan biasanya terdapat klausul yang menegaskan keberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut dan menyatakan peraturan perundang-undangan sejenis yang sebelumnya digunakan, kecuali terhadap pengaturan yang tidak bertentangan.
- b. Asas formal/Prinsip-prinsip Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas atau prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Aksessibilitas dan keterbukaan; proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi perencanaan, persiapan, pembentukan, dan pembahasan harus bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap orang.
- b. Akuntabilitas; proses peraturan perundang-undangan harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka yang meliputi: akurasi perencanaan kerja, kinerja lembaga legislatif dan eksekutif, serta pembiayaan.

- c. Partisipasi publik; proses pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan kemampuan menangkap aspirasi dan kekhawatiran publik; kecermatan memahami masalah secara akurat; serta kapasitasnya menemukan titik-titik konsensus antara berbagai pengembangan penting tentang suatu isu atau permasalahan, termasuk penyediaan mekanisme partisipasi dan pengelolaan aspirasi.
- d. Ketersediaan kajian akademik; proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus didahului dengan kajian mendalam atas masalah yang dihadapi atau hal-hal yang hendak diatur, yang biasanya dituangkan dalam bentuk draft akademik.
- e. Kekeluargaan; proses pengambilan kesepakatan diupayakan dengan jalan musyawarah.

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Backy Krisnayudha, *Pancasila ... Op.Cit*, h. 185-195

1. “asas kejelasan tujuan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” , bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” , bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benarbenar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
4. “asas dapat dilaksanakan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. “asas kejelasan rumusan”, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan

Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

7. "asas keterbukaan", bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:<sup>30</sup>

- 1) "asas pengayoman", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- 2) "asas kemanusiaan", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- 3) "asas kebangsaan", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa

---

<sup>30</sup> *Ibid*

Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- 4) "asas kekeluargaan", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 5) "asas kenusantaraan", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 6) "asas bhinneka tunggal ika", bahwa Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 7) "asas keadilan" , bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- 8) "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" , bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

- 9) "asas ketertiban dan kepastian hukum", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian;
- 10) "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan", bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara;
- 11) "asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan", antara lain: dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpasteri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh.

Sumber pembentuk peraturan perundang-undangan adalah segala sesuatu yang berupa tulisan, dokumen, naskah, keyakinan, dan lain sebagainya yang dapat dijadikan dasar bagi perumusan norma-norma

hukum yang kemudian diadopsi menjadi muatan peraturan perundang-undangan.

Secara teoritik, sumber peraturan perundang-undangan jika mengacu pada asas hirarkhi adalah bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang di atasnya. Namun dalam praktiknya, pembentukan peraturan perundang-undangan bisa mengacu pada segala macam diskursus, keyakinan, agama, dan lain sebagainya. Pada dasarnya, sebagai konsekuensi sosiologis dan keberagaman yang dimiliki oleh suatu bangsa, berbagai kehendak dan aturan yang bersumber pada keyakinan idiosafisnya sah-sah saja menjadi sumber hukum. Akan tetapi semua itu harus mengacu pada konsensus yang telah disepakati dan dijadikan *state ground norm*, norma dasar negara.

Indonesia di awal kemerdekaannya hingga kini telah menyepakati bahwa Pancasila adalah hasil dan produk konsensus nasional yang telah disepakati oleh semua elemen bangsa melintasi batas wilayah, idiosafis, agama, suku, dan lain sebagainya.

Amiroeddin Syarief menyebut tiga kategori landasan Sumber Peraturan Perundang-undangan:<sup>31</sup>

- a. Landasan filosofis, di mana norma-norma yang diadopsi menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan mendapat justifikasi atau pembernanan secara filosofis;

---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 197.

- b. Landasan sosiologis, di mana rumusan norma-norma hukum mencerminkan kenyataan, keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat; dan
- c. Landasan yuridis, di mana norma-norma yang tertuang merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang derajat hirarkhinya lebih tinggi.

Landasan yuridis dibagi menjadi dua:

- a. Landasan Yuridis Formal, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang memberi kewenangan kepada organ pembentuknya; dan
- b. Landasan Yuridis Materil, yaitu ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau materi-materi yang harus diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan pada prinsipnya adalah mewujudkan norma yang harmonis diantara peraturan perundang-undangan. Pentingnya harmonisasi antar norma terutama norma hukum menjadi sebuah konsekuensi logis agar sebuah ketertiban tercapai dalam sebuah tata hukum yang dibentuk suatu negara. Jika terjadi disharmoni, maka peraturan perundang-undangan yang ada di bawah dapat kehilangan daya laku dan daya gunanya. Harmonisasi antar peraturan perundang-undangan dalam hubungan hierarki sangatlah penting. Jika antara

peraturan perundang-undangan yang hierarkis tidak harmonis maka makna dari hierarki tersebut telah hilang dengan sendirinya.<sup>32</sup>

Selanjutnya disharmonisasi terjadi pada tataran normatif, artinya suatu norma atau kaidah yang memiliki rumusan yang jelas untuk dijadikan pedoman. Terdapat peraturan yang lebih abstrak dari norma yaitu asas, dan diatas asas terdapat aturan yang lebih abstrak yaitu nilai. Jika disusun secara hierarki, asas memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma. Atas dasar hal tersebut maka terjadi disharmonisasi antara hukum-hukum. Maka untuk penyelesaiannya yakni dengan menerapkan asas-asas hukum.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara.

Di samping sebagai sumber, Pancasila juga merupakan instrumen penyaring nilai, norma, dan keyakinan yang lain yang hendak dijadikan peraturan perundang-undangan nasional. Misalnya sebagian orang hendak menyusun peraturan perundang-undangan berdasarkan nilai tertentu, yang bersumber dari agama dan keyakinan tertentu, di sini tugas Pancasila adalah menakar apakah ia sesuai dengan sila-sila Pancasila atau tidak. Jika tidak sesuai maka demi keutuhan nasional dan konsensus, memilih dan menjadikan Pancasila sebagai dasar negara harus tetap dijaga.

---

<sup>32</sup> Asrul Ibrahim. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Konstelasi Dan Kontroversi Dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, h. 80

Sebagai landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan yang harus dipedomani dalam merumuskan berbagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Dasar 1945 ditempatkan diposisi paling tinggi dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

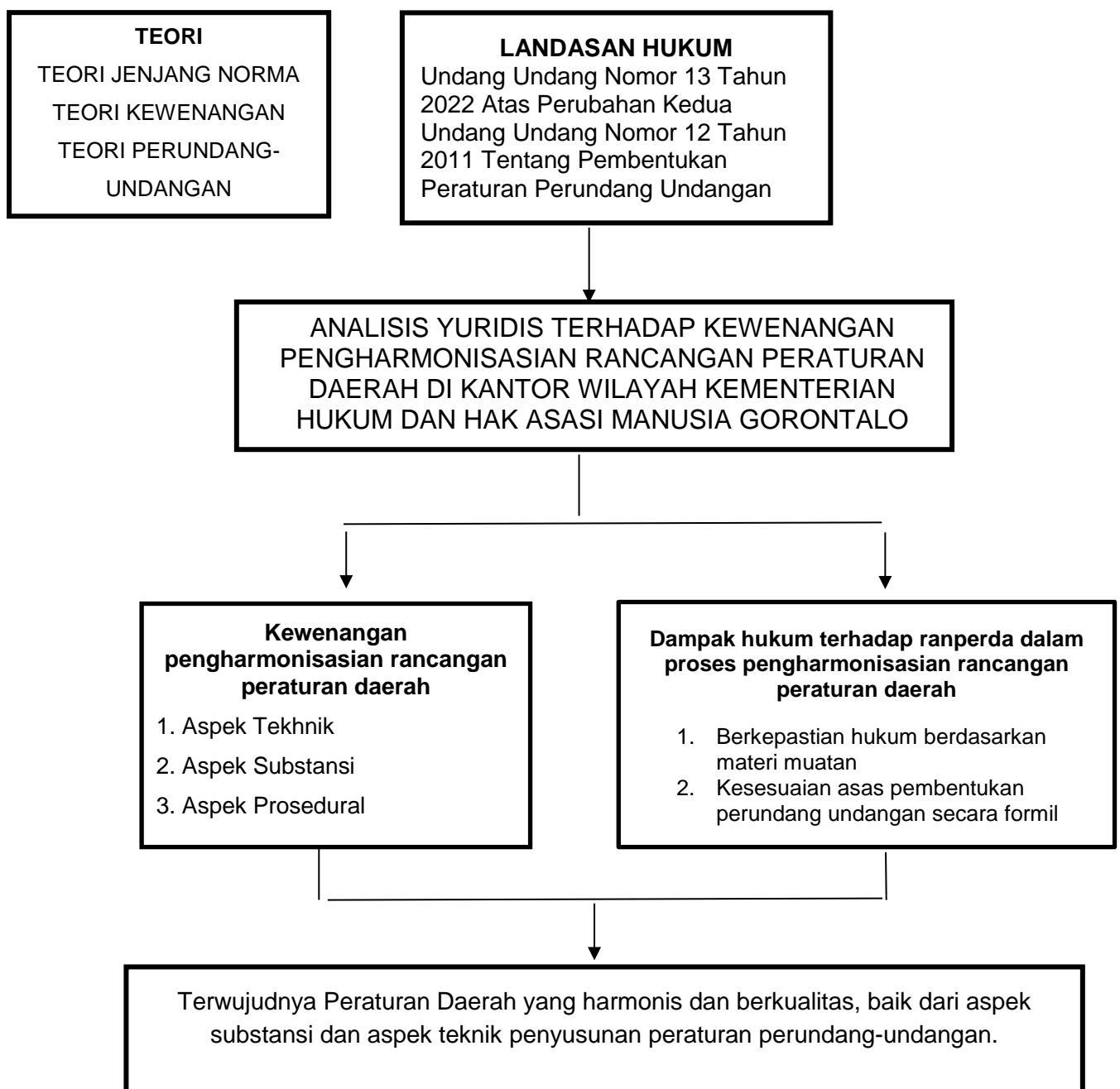
Konstitusi merupakan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara yang menuntut penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang di bawahnya. Di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 misalnya, terdapat lebih kurang 53 perintah langsung perumusan peraturan perundang-undangan. Karena itu Undang-Undang Dasar 1945 tidak hanya mendelegasikan pembentukan peraturan perundang-udangan dan menuntut atribusi, tapi juga menjadi sumber bagi perumusan peraturan perundang-undangan itu.

## **B. Landasan Konseptual**

Walaupun dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah memerintahkan secara tegas, akan tetapi dalam prakteknya pembentukan peraturan daerah di Pemerintahan Daerah di Provinsi Gorontalo banyak

melewatkhan tahap Pengharmonisasian ini. Dengan dasar pertimbangan tersebut dibutuhkan suatu kajian yuridis normatif untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah, dan dampak hukum dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo.

### C. Kerangka Pikir



#### **D. Definisi Operasional**

1. Kewenangan adalah suatu proses kekuasaan yang berbadan hukum yang ditujukan suatu urusan pemerintahan atau ranah publik lainnya.
2. Harmonisasi adalah suatu proses penyelarasan atau penyeserian perundang undangan, agar peraturan perundang undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang undangan yang baik.
3. Teknik penyusunan peraturan perundang undangan adalah suatu keterampilan Menyusun sistematika dan kalimat peraturan perundang undangan yang baik, atau penyusunan kerangka formal suatu peraturan perundang undangan.
4. Materi muatan adalah substansi atau isi dari suatu peraturan perundang undangan yang bermakna kondisi khusus suatu daerah guna penyelenggaraan otonomi daerah.
5. Aspek prosedural merupakan prosedur atau tahapan pelaksanaan harmonisasi yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.
6. Peraturan Daerah adalah suatu produk hukum yang dihasilkan melalui sistem peralihan pemerintahan dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang di dukung dengan data empiris. Menurut Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>33</sup> Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>34</sup> Adapun Amirudin menjelaskan bahwa pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangundangan atau hukum dikonsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>35</sup>

Pendekatan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 13

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada, 2010, h. 35.

<sup>35</sup> Amiruddin Dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006, h. 118.

<sup>36</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian ... Op.Cit*, h. 93.

Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu aturan apakah telah sesuai dengan konsep hukum yang mendasarinya.<sup>37</sup>

Dengan metode penelitian ini maka diharapkan dapat dikaji Kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo. Atau dengan kata lain, kesesuaian antara *law in books* dengan *law in action* atau kesesuaian antara *das sollen* dengan *das sein*.

## **B. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Provinsi Gorontalo. Pertimbangan memilih lokasi penelitian ini adalah karena masih banyak Pemerintah Daerah yang belum melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo sebagai instansi terkait, dalam pengharmonisasian Ranperda.

## **C. Sumber Data**

Untuk mendapat data yang akurat dan faktual, maka diperlukan data primer dan data sekunder.

### 1. Data primer.

Data primer<sup>38</sup> adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara dan/atau

---

<sup>37</sup> Amirudin Dan Zainal Asikin, Pengantar ... *Op.Cit*, h. 30.

<sup>38</sup> J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum Dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h. 2

observasi yang bertujuan untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis terkait dengan perumusan permasalahan yang diteliti.

2. Data sekunder.

Data sekunder<sup>39</sup> adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut<sup>40</sup>:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019;
- 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022
- 6) PP Nomor 59 Tahun 2015;
- 7) Perpres Nomor 87 Tahun 2014;
- 8) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015; dan
- 9) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

---

<sup>39</sup> Ronny Hanitijio Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Yurimetri*, Ghalia, Jakarta, 1994, h. 17

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto, *Op Cit*, h. 151-152

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, berupa literatur bahan bacaan berupa buku-buku hukum, artikel-artikel hukum dan bahan-bahan seminar hukum;

c. Bahan hukum tersier, bahan diambil dari majalah hukum, surat kabar untuk penunjang informasi dalam penelitian, kamus hukum.

#### **D. Populasi dan Sampel**

##### 1. Populasi

Sampel merupakan salah satu langkah yang penting, karena kesimpulan penelitian pada hakikatnya adalah generalisasi dari sampel menuju populasi. Generalisasi adalah mengangkat kesimpulan penelitian sebagai sesuatu yang berlaku bagi populasi.<sup>41</sup> Populasi adalah keseluruhan satuan analisis dalam sasaran penelitian.<sup>42</sup> Metode Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan pegawai pada Divisi Pelayanan Hukum dan HAM di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Gorontalo berjumlah 45 orang.

##### 2. Sampel

Metode sampling berfungsi sebagai sumber data, berupa individu atau kelompok yang bertindak sebagai sumber informasi. Sampel adalah beberapa bagian kecil atau cuplikan yang ditarik dari

---

<sup>41</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 145.

<sup>42</sup> W. Gulo, *Metode Penelitian*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010, h. 77.

populasi atau porsi dari suatu populasi. Sedangkan proses yang meliputi pengambilan dari sebagian populasi secara keseluruhan disebut sampling atau pengambilan sampel. Selanjutnya istilah sampling berkenaan dengan strategi-strategi yang memungkinkan untuk mengambil satu sub kelompok dari kelompok yang lebih besar, lalu kelompok kecil ini digunakan sebagai dasar untuk membuat keputusan tentang kelompok besar tersebut.<sup>43</sup> Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah *probability sampling* dengan penarikan sample secara acak sederhana (*simple random sampling*). *Probability sampling* adalah derajat keterwakilan dapat diperhitungkan pada peluang tertentu, sehingga sample yang ditarik dapat dipergunakan untuk melakukan generalisasi terhadap populasi. *Simple Random Sampling* adalah penarikan secara acak sederhana jika populasi bersifat homogen. Prinsip dasarnya bahwa setiap anggota populasi mempunyai peluang yang sama untuk ditarik sebagai anggota sampel.<sup>44</sup> Maka sampel yang peneliti ambil dalam penelitian ini berjumlah 5 (lima) informan yaitu pada Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah yakni JFT Perancang Peraturan Perundangan undangan dan JFT Analis Hukum pada Bidang Hukum Divisi Pelayanan Hukum dan HAM. Kelimanya menjadi narasumber

---

<sup>43</sup> Coenseulo G Sevilla Dkk, *Pengantar Metode Penelitian*, UI Press, Jakarta, 1993, h. 160-161.

<sup>44</sup> W. Gulo, *Metode Penelitian ... Op.Cit*, h. 84.

dalam pelaksanaan wawancara dikarenakan adalah pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan topik yang dikaji dalam penelitian, sehingga data yang diperoleh memiliki nilai lebih dalam kevalidannya.

### **E. Metode Pengumpulan Data**

#### a. Kepustakaan

Peneliti menghimpun dan mengumpulkan data dari peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, karya tulis ilmiah dan sumber-sumber tertulis lainnya.

#### b. Observasi

Dalam penelitian ini peneliti melakukan pengumpulan data yang berkaitan dengan penelitian dengan langsung ke lokasi penelitian.

#### c. Wawancara

Cara wawancara yang dilakukan adalah wawancara bebas terpimpin, yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok-pokok permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Peneliti bebas menanyakan apa saja, tetapi juga mengingat akan data apa saja yang harus dikumpulkan dengan menggunakan alat berupa daftar pertanyaan. Fungsi daftar pertanyaan adalah untuk menghindari tertinggalnya pokok-pokok data penelitian yang penting dan agar pencatatan lebih cepat.

Sampel yang dipilih dalam penelitian ini dilakukan dengan *purposive non random sampling*, yaitu sampel yang diwawancara dipilih berdasarkan tujuan penelitian dan memiliki kemampuan serta pemahaman terhadap peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah. Pihak-pihak yang akan diwawancara pada penelitian ini yaitu, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Perancang Peraturan Perundang-undangan di jajaran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo serta Pejabat Struktural yang terkait dengan pembentukan produk hukum daerah di Biro Hukum SETDA Provinsi Gorontalo dan Bagian Hukum SETDA Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo.

## **F. Metode Analisis Data**

Analisa data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan memahami hasil analisis. Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian di analisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode analisa data kualitatif. Artinya semua data yang diperoleh dianalisis

secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis tersebut penulis menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Data-data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif untuk menemukan cara mengoptimalkan keterlibatan Kanwil kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo**

UUD 1945 mengamanatkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Amanat ini dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam rangka pengembangan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa dan aspirasi sendiri, maka ditatalah hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>45</sup>

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lebih lanjut akan berpengaruh mengenai bidang pemerintahan apa saja yang menjadi kewenangannya masing-masing. Kewenangan Pemerintah Daerah adalah semua kewenangan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter dan agama. Dalam menyelenggarakan kewenangan dimaksud, pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Taufik H Simatupang, Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, JIKH Volume 11 No. 1, 2017, h. 13

<sup>46</sup> *Ibid.* h. 14

Kewenangan pemerintah pusat dalam kedudukannya sebagai perumus dan pelaksana kebijakan dilakukan oleh Kementerian-Kementerian. Bagi Kementerian yang kewenangannya tidak diserahkan kepada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dapat dibentuk Instansi Vertikal. Jadi, instansi vertikal merupakan perangkat kementerian yang berada di daerah.<sup>47</sup>

Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia merupakan salah satu instansi yang kewenangannya tidak diserahkan ke Pemerintah Daerah, maka Kementerian Hukum dan HAM mempunyai instansi vertikal di daerah yaitu Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan HAM yang berkedudukan di setiap provinsi, yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan HAM dikepalai oleh seorang Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Kantor Wilayah melaksanakan tugas dan fungsi dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan HAM dan ketentuan peraturan perundang undangan.<sup>48</sup> Maka untuk melaksanakan tugas dibagi menjadi empat divisi yakni Divisi Administrasi, Divisi Pemasyarakatan,

---

<sup>47</sup> Alsyam, Pelaksanaan Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Sumatera Barat Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019, Jurnal Uirlrev, Vol 5 Nomor 2, 2021. h. 68.

<sup>48</sup> Permenkumham Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kelola Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Pasal 2. h.3

Divisi Keimigrasian dan Divisi Pelayanan Hukum dan HAM. Selanjutnya Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi, diantaranya:

1. Pengoordinasian perencanaan, pengendalian program, dan pelaporan;
2. Pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum;
3. Pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah dan pengembangan budaya hukum serta penyuluhan, konsultasi dan bantuan hukum;
4. Pengoordinasian pelaksanaan operasional Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian dan bidang pemasyarakatan;
5. Penguatan dan pelayanan hak asasi manusia untuk mewujudkan penghormatan, pemenuhan, pemajuan, pelindungan, dan penegakan hak asasi manusia; dan
6. Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah.<sup>49</sup>

Selanjutnya Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terdiri dari beberapa divisi, yaitu:

1. Divisi Administrasi, yang bertugas membantu Kepala Kantor Wilayah dalam melaksanakan pembinaan teknis di wilayah berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku dan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal.

2. Divisi Pemasyarakatan, yang bertugas membantu Kepala Kantor Wilayah dalam melaksanakan sebagian tugas Kantor Wilayah di Bidang Pemasyarakatan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan.
3. Divisi Keimigrasian, yang bertugas membantu Kepala Kantor Wilayah dalam melaksanakan sebagian tugas Kantor Wilayah di Bidang Keimigrasian berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Imigrasi.
4. Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, yang bertugas membantu Kepala Kantor Wilayah dalam melaksanakan sebagian tugas Kantor Wilayah di bidang Pelayanan Hukum dan HAM berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia dalam penyusunan rancangan peraturan daerah Provinsi Gorontalo sesuai dengan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Pengharmonisasi, 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 dimana kementerian yang dimaksud dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Serta merujuk pada Pasal 36 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan:

1. Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
3. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Selanjutnya Pasal 58 ayat (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 direvisi dengan isi yakni:

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.<sup>50</sup>

Dewasa ini, Pasal tersebut disempurnakan untuk menegaskan kewenangan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan daerah dalam hal ini kewenangan pengharmonisasi rancangan peraturan daerah, yakni:

1. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.
2. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertical kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.<sup>51</sup>

Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan sangat strategis, khususnya dalam membentuk Peraturan Daerah dan produk hukum daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **1. Aspek Teknik**

Pengharmonisasian Peraturan Perundang Undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam

---

<sup>50</sup>Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, Pasal 58, h. 9.

<sup>51</sup> Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Pasal 58. h. 5

penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya.<sup>52</sup>

Terdapat tiga alasan mengapa perlu melakukan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yakni:<sup>53</sup>

- a. Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional, sebagai suatu sub sistem dari sistem yang lebih besar, peraturan perundang-undangan harus ada saling keterkaitan dan saling ketergantungan serta merupakan satu kebulatan yang utuh dengan sub sistem yang lain;
- b. Peraturan Daerah dapat diuji baik oleh Mahkamah Agung (*judicial review*), maupun oleh Pemerintah (*executif review*). Berhubung dengan itu, pengharmonisasian Peraturan Daerah sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif mencegah pembatalan Peraturan Daerah dan mencegah diajukannya permohonan pengujian kepada Mahkamah Agung; dan
- c. Untuk menjamin proses pembentukan Peraturan Daerah dilakukan secara taat atas demikian kepastian hukum.

Harmonisasi harus dilakukan secara sistemik dan integralistik sejak perencanaan, penyusunan naskah akademik, sampai dengan penyusunan

---

<sup>52</sup> Muhammad Oki Nugroho, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsep Raperda Provinsi Pasca Lahirnya UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol 7 Nomor 2, 2021, h. 763.

<sup>53</sup> *Ibid.* h. 764.

peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai peraturan daerah dalam beberapa undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi. Perbedaan penafsiran atau disharmoni peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan munculnya permasalahan dalam implementasinya. Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;

Eseni dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing. Namun

---

<sup>54</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Universitas Indonesia, 2011, h. 39.

demikian, pengaturan tersebut tetap tidak diperkenankan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Berkenaan dengan hal tersebut, maka pengaturan dalam Peraturan Daerah dihadapkan pada persoalan bagaimana agar Peraturan Daerah dapat mengatur urusan kewenangan sesuai dengan karakteristik daerahnya, namun tidak bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Pengharmonisasian dari segi aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menggunakan metode berdasarkan keahlian khusus agar cara menata peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup>

Pengharmonisasian peraturan perundang undangan perlu diselaraskan secara teknis sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang undangan, baik menyangkut kerangka peraturan perundang undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa, maupun bentuk peraturan perundang undangannya, sebagaimana teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, sebagaimana terlampir.

Secara komprehensif, peraturan daerah itu dibentuk, bukan hanya disusun, dibahas, ataupun ditetapkan. Membentuk peraturan daerah, berarti melakukan proses pembentukan peraturan daerah yang mencakup

---

<sup>55</sup> Hasil Wawancara Bapak Rahmat Feri Pontoh, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Ahli Madya Kanwil Kemenkumham*, Pada 4 Mei 2023.

tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Sehingga segala yang berbentuk produk hukum, mesti memperhatikan landasan formil berupa tahapan/prosedurnya, juga landasan materilnya berupa muatan materi.

Pembentukan Peraturan Daerah adalah pembuatan Peraturan Perundang Undangan yang mencakup tahapan, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan, yaitu sebagai berikut:<sup>56</sup>

a. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah

Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah, dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda), yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

b. Penyusunan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud harus atau wajib disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Pengecualian persyaratan Naskah Akademik, hanya dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; pencabutan

---

<sup>56</sup> Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah; Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2019, h. 241-243

Peraturan Daerah; atau perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur

c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Rancangan peraturan daerah tersebut dapat ditarik kembali oleh pemrakarsa sebelum dibahas oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Akan tetapi apabila sudah terlanjur dibahas, maka penarikan rancangan peraturan daerah tersebut hanya dapat dilakukan dengan adanya persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.

Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu rapat komisi/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata tertib DPRD disebutkan bahwa tingkattingkat pembicaraan tersebut adalah terbagi menjadi 2 (dua) yaitu :

a) Pembicaraan tingkat I yang meliputi :

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- (1) Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- (2) Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
- (3) Tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pemandangan umum fraksi.

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :

- (1) Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- (2) Pendapat kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah; dan
- (3) Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.
- (4) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

b) Pembicaraan tingkat II yang meliputi :

Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan :

(1) Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan; dan

(2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

(3) Apabila persetujuan tersebut tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

(4) Pendapat akhir kepala daerah.

Apabila rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

2) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Mendasarkan pada ketentuan dalam Pasal 77 UndangUndang Nomor 12 Tahun 2011, maka tatacara pembahasan peraturan daerah provinsi secara mutatis mutandis berlaku untuk tata cara pembahasan peraturan daerah kabupaten/kota.

d. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

Berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur terhadap rancangan peraturan daerah provinsi, pimpinan DPRD Provinsi dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, menyampaikannya kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah provinsi. Selanjutnya dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur, rancangan peraturan daerah provinsi tersebut ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan. Apabila ternyata dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tidak disahkan oleh Gubernur, maka rancangan peraturan daerah provinsi tersebut dianggap sah menjadi peraturan daerah provinsi dan wajib diundangkan. maka tata cara penetapan peraturan daerah provinsi secara mutatis mutandis berlaku untuk tata cara penetapan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

e. Pengundangan Peraturan Daerah

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik

Indonesia, Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah atau Berita Daerah.

Naskah Peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Implementasinya adalah, penyusunan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota telah bersesuaian dengan Lampiran II Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun dalam proses penyusunan sesuai dengan Pasal 5 Undang Undang 12 Tahun 2011 yakni terkait dengan asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik, menyampingkan asas keterbukaan berupa akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas. Hal tersebut dapat mengakibatkan potensi disharmonisasi terhadap peraturan daerah.

Selanjutnya pelaksanaan harmonisasi dilaksanakan pada suatu Rancangan Peraturan Daerah, sebelum rancangan tersebut diundangkan

dan telah menjadi produk hukum tetap. Maka harmonisasi yang dilakukan terhadap rancangan/draft dan bukan pada perda yang telah ditetapkan dan/atau berlaku mengikat masyarakat umum. Sehingga dapat disimpulkan fokus letak dari proses harmonisasi perda dalam pembahasan penelitian ini, tidak dilakukan dalam seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Harmonisasi rancangan perda hanya terbatas pada tahap-tahap tertentu sebelum rancangan perda ditetapkan, yaitu pada tahap perencanaan, tahap penyusunan dan tahap pembahasan. Oleh karena itu pelaksanaan harmonisasi peraturan daerah ini baik provinsi maupun kabupaten/kota haruslah memuat aspek filosofis, sosiologis dan yuridis yang termaktub dalam sebuah rancangan peraturan daerah agar seluruh bagian rancangan peraturan daerah dapat dianalisis apakah telah sesuai dengan aspek tersebut atau tidak sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih peraturan daerah.

## **2. Aspek Substansi**

Pasal 18 ayat 6 Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya bahwa Perda memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Daerah sesuai dengan Pasal 236 ayat 3 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi :

- a. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>57</sup>

Lebih lanjut dijelaskan pula pada Pasal 14 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, bahwa:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang Undangan yang lebih tinggi.<sup>58</sup>

Adapun asas materi muatan yang harus terpenuhi dalam sebuah peraturan perundang undangan, yakni diantaranya asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum;
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>59</sup>

Pelaksanaan harmonisasi berdasarkan aspek substansial berupa penyelarasan materi muatan peraturan daerah diantaranya Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang undangan lain baik yang lebih tinggi maupun setara dan penyelarasan.

Teknik penyusunan peraturan perundang undangan sehingga

---

<sup>57</sup> Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang *Pemerintahan Daerah*. Pasal 236 Ayah (3). h. 126.

<sup>58</sup> Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*. Pasal 14. h. 9.

<sup>59</sup> *Ibid.* Pasal 6. h. 6.

menghasilkan kesepatakan, kebulatan dan kemantapan konsepsi atas substansi yang diatur, menjadi tujuan dilaksanakan harmonisasi peraturan daerah sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau *overlapping*.<sup>60</sup>

**Tabel 1**  
**Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh**  
**Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2022**  
**Setelah berlakunya Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022**

No	Rancangan Peraturan Daerah yang Diharmonisasi	Keterangan
1	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Jasa Konstruksi	Sudah selesai harmonisasi
2	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas	Sudah selesai harmonisasi
3	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Penyelenggaraan Kepemudaan	Sudah selesai harmonisasi
4	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	Sudah selesai harmonisasi
5	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Pengusaha Lokal	Sudah selesai harmonisasi
6	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Sudah selesai harmonisasi
7	Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang Rencana Induk Pembangunan Industri	Sudah selesai harmonisasi

*Sumber: Subbagian Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah*

Selanjutnya, 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 (berimbang

---

<sup>60</sup> Hasil Wawancara Bapak Jefri S. Pakaya, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*, Pada 4 Mei 2023.

pada terhambatnya iklim investasi).<sup>61</sup> Sedangkan di Provinsi Gorontalo, sebanyak 6 Perda juga terkena imbas dari pembatalan tersebut. Produk hukum daerah itu rata-rata mengatur soal retribusi dan penarikan pajak daerah. Hal tersebut diakibatkan karena terdapat ketidakselarasan antara peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas *lex superiori derogate legi inferiori*, sehingga menimbulkan pembatalan peraturan daerah oleh Kemendagri. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pembatalan Peraturan Daerah diatur pada Pasal 158 UU 28/2009 yang menyatakan bahwa apabila Peraturan Daerah mengenai pajak dan retribusi daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Maka pentingnya pelaksanaan harmonisasi dikarenakan seringkali terjadi disharmonisasi dalam bidang hukum khususnya peraturan perundang undangan serta merupakan konsekuensi adanya jenis dan hierarki peraturan perundang undangan.

Selanjutnya pada rentang tahun 2020 sampai dengan tahun 2022 terdapat 179 buah Ranperda yang telah ditetapkan dan diundangkan

---

<sup>61</sup> Data Diperoleh Dari Situs Resmi [Www.Kemendagri.Go.Id](http://www.Kemendagri.Go.Id). Diakses Hari Selasa 1 November 2022.

menjadi perda di seluruh Kabupaten / Kota se Provinsi Gorontalo, namun sesuai laporan tahunan periode 2020-2022, jumlah ranperda yang di harmonisasi di Kanwil Kemenkumham Gorontalo hanya sejumlah 76 Ranperda.<sup>62</sup> Terdapat 103 ranperda yang kemudian tidak diharmonisasi di Kanwil Kemenkumham. Hal ini diakibatkan karena sebelum Pasal 58 ayat (2) Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 diubah dengan Pasal 58 ayat (2) Undang Undang Nomor 13 tahun 2022, dalam pelaksanaannya frasa “dapat dilaksanakan” dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah direvisi dengan frasa “dilaksanakan oleh”. Namun dalam implementasinya pelaksanaan harmonisasi masih menimbulkan makna pilihan bagi pemerintah dibuktikan dengan data Prolegda dan data permohonan harmonisasi di Kanwil Kemenkumham Gorontalo, sehingga masih menimbulkan tafsiran bahwa boleh mengikutsertakan boleh juga tidak mengikutsertakan dan bahkan tidak ada konsekuensi bagi pemerintah daerah apabila tidak mengikutsertakan Kanwil Kemenkumham dalam pelaksanaan harmonisasi.

Disamping itu, masih adanya egoisme sektoral dari instansi pemrakarsa terkait dengan pengaturan kewenangan yang dimiliki, hal tersebut merupakan salah satu bias dari desentralisasi otonomi daerah. Sehingga dengan direvisi dan disahkannya Pasal 58 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 menjadi salah satu aturan yang mengikat Kanwil

---

<sup>62</sup> Laporan Kegiatan Inventarisasi Program Legislasi Daerah Dan Kegiatan Fasilitasi Dan Harmonisasi Rancangan Produk Hukum Daerah Tahun 2020 Sampai Dengan 2022, Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Gorontalo.

Kemenkumham untuk melaksanakan harmonisasi Raperda Provinsi dan berlaku secara mutatis mutandis terhadap Ranperda Kabupaten/Kota.

### **3. Aspek Prosedural**

Berdasarkan ketentuan Pasal 58 dan Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah. Oleh karena itu, untuk ketertiban dan kelancaran prosedur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah menyusun Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Selanjutnya tata cara dan prosedur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 tentang Pedoman Penghamonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah, sebagai pedoman bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

dalam melaksanakan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah.<sup>63</sup> sebagaimana terlampir.

Berdasarkan hal tersebut, kewenangan pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi Raperda menjadi kewenangan mutlak Kanwil Kemenkumham Gorontalo, tentu hal tersebut sejalan dengan Pasal 58 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Perubahan pelaksanaan harmonisasi tersebut dilakukan untuk memperkuat proses pembentukan peraturan daerah itu sendiri sehingga nantinya akan dapat menghasilkan peraturan daerah yang lebih baik dan secara substansi peraturan daerah yang dihasilkan selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Proses pengharmonisasi tersebut juga dapat dimaknai sebagai bentuk pengawasan pencegahan dalam proses penyusunan peraturan Daerah. Pengawasan atau control terhadap peraturan daerah yang digunakan sebagai salah satu sarana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lazimnya disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*), yang berwujud *control preventive* dan *control repressive*. Dengan adanya pengawasan preventif tersebut, maka disharmonisasi pada Raperda seperti konflik vertikal maupun horizontal,

---

<sup>63</sup> Surat Edaran Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 Tentang Pedoman Penghamonisasi, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah. h. 8.

kekaburuan norma, dan kekosongan norma dapat terhindari dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.<sup>64</sup>

Namun berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, bahwa dalam proses permohonan harmonisasi oleh pemrakarsa kepada tim perancang Kanwil Kemenkumham terdapat ketidaksesuaian prosedur yang dijalani, sehingga dapat berakibat tidak maksimalnya pelaksanaan harmonisasi Ranperda tersebut.

Tata cara pengajuan permohonan diajukan secara tertulis dengan ditandatangani oleh Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten Kota dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten Kota atau Ketua DPRD untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi Kabupaten Kota dan disampaikan secara elektronik dan/atau nonelektronik kepada Kanwil Kemenkumhan.<sup>65</sup>

Permohonan pengharmonisasian harus melampirkan dokumen persyaratan:

- a. Permohonan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten Kota, berupa:
  1. Naskah Akademik atau penjelasan/keterangan;
  2. Surat Keputusan mengenai pembentukan Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah;
  3. Rancangan Perturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan dari Sekretaris Daerah dan Pemrakarsa;
  4. Surat Keputusan DPRD mengenai program pembentukan peraturan daerah serta lampiran daftar program pembentukan peraturan daerah;

---

<sup>64</sup> Asrul Ibrahim. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Konstelasi Dan Kontroversi Dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, H. 80

<sup>65</sup> Hasil Wawancara Ibu Ervina R. Mahchmud, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*, Pada 4 Mei 2023

5. Surat Keputusan Bersama antara Kepala Daerah dengan Ketua DPRD yang menyatakan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah diluar propemperda.
- b. Permohonan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi, Kabupaten Kota, berupa:
  1. Naskah Akademik atau penjelasan/keterangan
  2. Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan ketua DPRD
  3. Surat Keputusan DPRD mengenai program pembentukan rancangan peraturan daerah serta lampiran daftar program pembentukan peraturan daerah.<sup>66</sup>

Pengajuan permohonan harmonisasi haruslah melampirkan dokumen sebagaimana persyaratan diatas, namun dalam implementasinya ketika pemrakarsa mengajukan permohonan harmonisasi dan dokumen persyaratan tidak dilengkapi, penerima dokumen langsung menerima pengajuan tersebut. Sementara itu dalam prosedur pengharmonisasi Ranperda juga terdapat verifikasi atau pemeriksanaan administrasi, dalam hal ini yakni pemeriksaan dokumen apakah dalam pemrakarsa melengkapi dokumen persayaratan atau tidak. Dengan demikian implementasi pelaksanaan harmonisasi dalam proses pengajuan permohonan belum maksimal dan berpotensi cacat prosedural.

Disamping itu, sumber daya manusia tim perancang yang berada di Kanwil Kemenkumham berjumlah 15 orang dengan dibagi per zona wilayah, untuk melayani 6 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Gorontalo masih terbilang minim. Hal ini berdasarkan kewenangan yang telah diberikan sepenuhnya pada instansi vertikal baik untuk harmonisasi Raperda Provinsi, Raperda Kabupaten/Kota juga Perkada, sehingga dalam

---

<sup>66</sup> Surat Edaran Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Op.Cit.*

pelaksanaanya harmonisasi lebih diutamakan pada Ranperda yang dianggap *urgent*.

Berikut data tim perancang Kanwil Kemenkumhan Gorontalo:

**Tabel 2**  
**Data Tim Perancang Peraturan Perundang Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo**

NO	NAMA	Golongan	Pendidikan Formal	Pendidikan Non Formal 2020-2023
1	Sutrisno S. Ade, M.H.	Pembina Tk.I / Ivb	Melanjutkan Studi S3	Pelatihan Penguatan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah (2020)
2	Jefri S. Pakaya, M.H.	Pembina / Iva	Melanjutkan Studi s3	Peningkatan Kompetensi Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum di Lingkungan Kantor Wilayah Kanwil Kemenkumham Gorontalo (2021)
3	Rahmat Feri Pontoh, M.H	Pembina Tk. I / Ivb	S2	Workshop Implementasi RB Metode Daring, Community Of Practice dan Mentoring di Lingkungan Kanwil Kemenkumham Gorontalo (2021)
4	Rismanto K. Ganny, M.H	Pembina Tk. I / Ivb	S2	Seminar Peraturan Perundang-undangan terkait metode menjaga konsistensi peraturan perundang-undangan di Jepang (2021)
5	Ervina R. Mahchmud, M.H.	Pembina / Iva	S2	FGD Evaluasi Rancangan Produk Hukum Daerah Dari Perspektif HAM (2021)
6	Kodrat W. Mohune, M.H.	Pembina / Iva	S2	Forum Pemahaman Kebijakan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan secara Daring (2021)
7	Oktafiani Dungga, M.H.	Penata Tk. I / IIId	S2	
8	Ria Rizky Monoarfa, M.H.	Penata Tk. I / IIId	S2	
9	Ariyanto Ishak, S.H.	Penata / IIIc	S1	
10	Kamarudin H. Dunggio, M.H.	Penata / IIIc	S2	
11	Dian Permanasari, S.H.	Penata Muda Tk.I / IIIb	S1	

12	Roby Septian Latief, S.H.	Penata Muda Tk.I / IIIb	S1	Forum Pendalaman Materi Perancang Peraturan Daerah (2022) Bimbingan Teknis Perancangan Peraturan Daerah (2022) Penguatan dan Peningkatan Pengetahuan Harmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan serta Bimbingan Teknis Digitalisasi Pembentukan Regulasi (2022) Peningkatan Kompetensi Perancang Peraturan Perundangan-undangan di Gorontalo (2023) Fasilitasi Harmonisasi Perancangan Peraturan Daerah (2023) FGD Rancangan Produk Hukum Daerah Dari Perspektif HAM (2023)
13	Tri Oktavia Hilala, S.H.	Penata Muda Tk.I / IIIb	Melanjutkan studi s2	
14	Yuliska Filastri Ruruh, S.H.	Penata Muda Tk.I / IIIb	S1	
15	Firra Astria Kristaung, S.H.	Penata Muda Tk.I / IIIb	S1	

*Sumber: Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, pada Subbagian Fasilitas Pembentukan Produk Hukum Daerah.*

Berdasarkan penelitian yang dilakukan bahwa proses harmonisasi berdasarkan Pasal 58 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan mutlak menjadi kewenangan Kanwil Kemenkumham Gorontalo. Namun dalam implementasinya belum maksimal dilakukan berdasarkan data yang dapatkan. Disamping itu proses pengajuan yang cacat prosedural dan sumber daya manusia yang minim. Sehingga perlu adanya peningkatan Sumber Daya Manusia baik kualitas maupun kuantitas pada Kanwil Kemenkumham Gorontalo sehingga pelaksanaan harmonisasi dapat terlaksana secara maksimal.

Dengan menerapkan asas hukum seperti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan asas *lex posterior derogat legi priori*, disharmoni horizontal atau konflik dengan peraturan perundang-undangan dapat diselesaikan secara efektif. Prinsip-prinsip ini sangat membantu dalam mencegah dualisme, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum. Namun, karena masing-masing pihak yang berkepentingan menginterpretasikan prinsip-prinsip tersebut menurut logikanya masing-masing, sulit diterapkan dalam praktik. Oleh karena itu, pada tahapan harmonisasi Raperda secara vertikal dan horizontal serta dalam penyusunan teknisnya, hal-hal yang dapat menimbulkan ketidaksesuaian peraturan daerah harus diselesaikan.

Sejalan dengan hal tersebut, Proses penyusunan undang undang dan peraturan melibatkan lebih dari sekedar keterampilan teknis. Selain itu juga diperlukan kemampuan berpikir jernih dan rasional berdasarkan pemahaman asas-asas hukum secara menyeluruh, serta kemampuan memahami tujuan yang ingin dicapai dengan menyusun peraturan daerah dan mempertimbangkan berbagai faktor yang terkait dengan penerapannya nanti. Selain itu, dalam merumuskan peraturan daerah perlu dipahami bahwa peraturan tersebut mengikat masyarakat luas dan dapat dimanfaatkan oleh aparat penegak hukum atau pihak lain yang berkepentingan. Selain terkait dengan rasionalitas, cara penyusunan peraturan daerah juga terkait dengan estetika. Agar rasional, seseorang harus menggunakan kecerdasan, pikiran, dan estetika, serta kepekaan, untuk memahami cita-cita yang diterima secara sosial.

Pengharmonisasian rancangan peraturan daerah Jika dilakukan dengan benar, harmonisasi rancangan peraturan daerah akan meningkatkan kualitas peraturan yang dihasilkan secara signifikan. Inputnya berupa rancangan Perda yang baik; memiliki peluang lebih besar untuk menghasilkan peraturan daerah yang baik jika disertai dengan metode penyusunan peraturan perundang-undangan yang efektif.

Selanjutnya Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang Undangan nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya Peraturan Daerah dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan produk hukum daerah lainnya, dan Peraturan Daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program Pemerintah di daerah.<sup>67</sup>

Peraturan Daerah sebagaimana Peraturan Perundang Undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheit, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum, Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi syarat tertentu antara

---

<sup>67</sup> Irsyadi Ramdhany, *Peraturan Daerah: Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Trussmedia Publishing, Yogyakarta, 2015 h. 16.

lain konsisten dalam perumusan dimana dalam Peraturan Perundang-Undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Relevansi teori Hans Kelsen sebagaimana dimaknai lebih jauh oleh Hans Nawiasky baik pada masa pengesahan UUD 1945 sebelum perubahan, maupun KRIS 1949, UUD 1950, dan UUD 1945 pasca pembetulan beberapa kali telah dilakukan dengan cara yang berubah-ubah sesuai dengan kebutuhan yang terjadi pada saat berlakunya peraturan tersebut. Secara khusus, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus didasarkan dan berasal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau peraturan di tingkat daerah merupakan implementasi dari kehendak norma, meskipun terdapat perbedaan penunjukan nomenklatur yang berlaku pada setiap generasi konstitusi tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pusat. Dengan demikian apabila terdapat peraturan perundang undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi berlaku asas hukum umum *lex superior derogat legi inferiori* dan dalam hubungan norma yang horizontal berlaku asas *lex spesialis derogat legi generalis* dan asas *lex posterior derogate legi priori*.

**B. Dampak Hukum terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam Proses Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo**

Divisi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang secara khusus menangani pembentukan peraturan perundangundangan, terutama peraturan perundang-undangan di daerah adalah Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tugas tersebut selanjutnya didelegasikan kepada Bidang Hukum. Bidang Hukum mempunyai tugas Bidang Hukum mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, dan pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah, serta bimbingan teknis.

Bidang Hukum terdiri atas Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan Subbidang Dokumentasi dan Informasi Hukum. Yang menyelenggarakan proses harmonisasi peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya adalah Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, karena Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis,

kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang fasilitasi penyusunan program legislasi daerah dan naskah akademik, fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah, peta permasalahan hukum, pengkajian/penelitian hukum, mediasi dan konsultasi, inventarisasi produk hukum daerah, serta pengembangan Perancang Peraturan Perundang-undangan di wilayah.

Adapun kegiatan yang berhubungan dengan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah ataupun produk hukum daerah lainnya adalah kegiatan Fasilitasi Harmonisasi Peraturan Daerah, dan Kajian dan Inventarisasi Peraturan Daerah. Selain kegiatan tersebut, terdapat pula kegiatan dari Instansi luar yang melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo, antara lain adalah *Focus Group Discussion* Peraturan Daerah beserta pemrakarsa, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, serta koordinasi langsung Pemerintah Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota ke Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Gorontalo. Selain itu Raperda dimulai sejak pengusulan sudah melibatkan 70% Tim Perancang yang berasal dari Kanwil Kemenkumham Gorontalo. Sehingga diharapkan peraturan daerah tersebut dapat memiliki kesesuaian pada asas pemerintahan yang baik dari aspek materil maupun formil.<sup>68</sup>

## **1. Berkepastian Hukum Berdasarkan Materi Muatan**

Proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, dilakukan terhadap substansi dan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah antara lain dengan memperhatikan keterkaitan dan keselaran substansi dengan Pancasila, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang undangan lain dan asas-asas hukum.

---

<sup>68</sup> Hasil Wawancara Bapak Rahmat Feri Pontoh, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*, Pada 4 Mei 2023

Penyelarasan yang dilakukan terhadap suatu Rancangan Peraturan Perundang Undangan dilaksanakan dengan tujuan menghindari peraturan daerah yang tumpang tindih/*overlapping*, disamping itu kesesuaian materi muatan perda yang harus termuat dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah sehingga implementasi Peraturan Daerah jelas dan terarah sesuai dengan aspek sosiologis masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 58 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan bahwa proses pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham Gorontalo bermakna keharusan, sehingga proses tersebut harus dilalui oleh pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam suatu pembentukan peraturan daerah, karena jika proses tersebut tidak dilalui maka akan menimbulkan cacat formil dalam proses pembentukan, serta cacat materil terhadap implementasi pada masyarakat. Berdasarkan data yang diperoleh, bahwa dalam rentang tahun 2020-2022 sebanyak 79 Ranperda kabupaten/kota yang melalui tahapan pengharmonisasi telah bersesuaian baik secara formil maupun secara materil. Dalam hal ini, Peraturan Daerah haruslah memuat materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Maka untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis, disamping mengimplementasikan asas-asas pembentukan peraturan daerah, harus juga mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, berupa asas kepastian hukum.

Asas kepastian hukum ini menekankan kepada landasan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sering kali juga disebut sebagai asas legalitas. Asas kepastian hukum mengandaikan bahwa semua kebijakan dan keputusan/tindakan harus didasarkan pada landasan hukum yang jelas dan kuat dan tidak melanggar hukum.<sup>69</sup>

Dewasa ini, pemaknaan harmonisasi Ranperda tidak memiliki ketentuan yang mengikat. Artinya bahwa masih menjadi pilihan bagi Pemerintah atau pemrakarsa untuk mengajukan permohonan harmonisasi atau tidak. Sehingga mengakibatkan adanya potensi Peraturan Daerah yang bermasalah dikemudian hari.

**Tabel 3**  
**Peraturan Daerah Provinsi yang Berpotensi Bermasalah Sebelum berlakunya Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022**

No	Peraturan Daerah yang Bermasalah
1	Perda Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 tentang pencegahan maksiat.
2	Perda Provinsi Gorontalo Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pengawasan & Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol.
3	Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil
4	Peraturan Daerah Provinsi Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengaturan Penyelenggaraan Angkutan Bentor

*Sumber: Biro Hukum DPRD Provinsi Gorontalo*

Berdasarkan data diatas, dilihat dari tahun disahkannya peraturan daerah bahwa ketentuan pelaksanaan harmonisasi telah berlaku menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun pelaksanaan harmonisasi

---

<sup>69</sup> Zhaudiva Azzahra Putri, Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Jurnal Hukum Dan Ketahanan Nasional, Vol 1 Nomor 1, 2022, h. 125

pada saat itu belum menjadi kewenangan mutlak Kanwil Kemenkumham. Sehingga implementasi tersebut berimbas pada pelaksanaan dan tafsiran kepada masyarakat. Hal inipun bersesuaian dengan harmonisasi horizontal yang kemudian didasarkan pada asas *lex posterior derogate legi priori*, dan dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki yang setara dan diatur dalam ketentuan penutup.

Pada dasarnya semua aparatur penyelenggaraan negara sangat menyadari terjadinya hal tersebut, namun tindak lanjut mengantisipasi permasalahan tersebut tidak pernah tuntas. Sehingga lemahnya pelaksanaan harmonisasi dapat mengakibatkan beberapa hal diantaranya; terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, timbulnya ketidakpastian hukum, peraturan perundang undangan tidak terlaksana secara efektif dan efesien, disfungsi hukum artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian social, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan social secara tertib dan teratur.

Selanjutnya berdasarkan data yang peneliti dapatkan bahwa pada rentan tahun 2020 sampai dengan 2022 terdapat 179 Ranperda yang disahkan menjadi Peraturan Daerah dan hanya 76 Ranperda yang masuk pada tahapann harmonisasi, sedangkan pada rentan tahun 2022-2023 setelah disahkannya Pasal 58 Undang Undang 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, data Prolegda terdapat 28 Ranperda Provinsi, Kabupaten/Kota dan sebanyak 19 Ranperda Provinsi,

Kabupaten/Kota yang masuk dalam tahapan harmonisasi Ranperda, lainnya masih dalam tahapan proses perancangan.

Merujuk pada data tersebut, bahwa implementasi pelaksanaan harmonisasi di Kanwil Kemenkumham Gorontalo oleh Pemerintah semakin meningkat. Hal tersebut didasarkan pada upaya kanwil kemenkumham Gorontalo dalam melakukan koordinasi dengan instansi horizontal di daerah yang dijadikan sebagai langkah awal dan sebagai media untuk melakukan sosialisasi atau *Focus Group Discussion (FGD)* terhadap aturan-aturan yang menjadi dasar kewenangan pelibatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pembentukan Peraturan Daerah. Meski pada proses pengajuan masih terdapat cacat prosedural.

## **2. Kesesuaian Asas Pembentukan Perundang Undangan Secara Formil**

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan

nasional.<sup>70</sup> Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Dalam pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan. Disamping itu juga, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada jalur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu diperlukan perencanaan yang matang agar parameter dimaksud terakomodir dalam proses pembentukan perda.<sup>71</sup>

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan

---

<sup>70</sup> Eka N.A.M. Sihombing, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13 Nomor 3, 2016, h. 286.

<sup>71</sup> *Ibid*, h. 288.

dalam program pembentukan Perda. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. maka sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.

Terdapat beberapa alasan mengapa pembentukan peraturan perundang undangan daerah perlu didasarkan pada Prolegda, yaitu:

- a. Agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. Agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan Peraturan Perundangundangan lainnya;
- c. Agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.
- d. Agar produk Peraturan Perandang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.<sup>72</sup>

Apabila dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah, maka secara umum terdapat esensi program pembentukan peraturan daerah dalam penyusunan Perda, yakni sebagai sarana mewujudkan Perda yang baik.

---

<sup>72</sup> Hasil Wawancara Bapak Rismanto K. Ganny, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*, Pada 4 Mei 2023

Melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah akan dapat meminimalisir munculnya Perda yang tumpang tindih atau bermasalah, karena dalam mewujudkan Perda yang didasarkan pada Program Pembentukan Peraturan Daerah, tentu dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan peraturan, dewasa ini pembentukan Peraturan Daerah harus disertai naskah akademik, sehingga seharusnya Perda yang disusun secara terencana akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sehingga penyusunan program peraturan daerah merupakan tahapan yang tidak dapat diabaikan. Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor kegagalan kedayagunaan dan kedayaberlakuan suatu peraturan daerah.<sup>73</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 16 disebutkan bahwa Propemperda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Bapemperda, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD. Memperhatikan pengaturan yang demikian, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya paling tidak melakukan inventarisasi dan kajian tentang berbagai peraturan daerah yang masih berlaku maupun yang akan dibentuk, melalui beberapa kegiatan:

- a. Menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada untuk disusun melalui klasifikasi sebagai berikut:
  - 1) Perda yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Peraturan Daerah yang demikian perlu diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

- 2) Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga Perda yang demikian perlu dilakukan perubahan atau diganti.
  - 3) Perda yang masih berlaku secara efektif.
- b. Peraturan Daerah yang harus dibuat, dengan memperhatikan:
- 1) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah;
  - 2) Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pemerintah Daerah;
  - 3) Adanya inisiatif rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD.<sup>74</sup>

Berdasarkan inventarisasi yang demikian, maka Badan Pembentukan Peraturan Daerah menyusun rancangan Program Pembentukan Peraturan Daerah selama masa bakti DPRD, yang kemudian berdasarkan skala prioritas disusun sesuai tahun anggaran. Rancangan dimaksud kemudian dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah untuk disepakati, yang kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan. Meski demikian, dalam hal-hal tertentu dapat terjadi pembentukan Peraturan Daerah diluar Program Legislasi Daerah, disebabkan beberapa hal: ada kebutuhan yang sangat mendesak maupun

---

<sup>74</sup> Zhaudiva Azzahra Putri, *Op.Cit*, h. 132.

karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membentuk Peraturan Daerah. Hal ini dapat diperhatikan dalam ketentuan Pasal 239 ayat (5), dan (6) Undang Undang No. 23 Tahun 2014 menentukan dalam program pembentukan peraturan daerah dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: akibat putusan Mahkamah Agung dan terkait APBD. Demikian juga dalam program pembentukan peraturan daerah pada kabupaten/kota, selain terkait dengan putusan Mahkamah Agung dan APBD, dapat memuat program pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan penataan kecamatan dan desa.

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang undangan, namun dalam prakteknya masih ditemukan berbagai permasalahan sebagaimana telah diuraikan. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 jo. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota. Lebih lanjut ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau

naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik atau disertai dengan keterangan atau penjelasan. Sebagaimana terlampir.

Namun, berdasarkan hasil penelitian yang didapatkan bahwa kegiatan inventarisasi, klasifikasi dan penetapan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo pada Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo ditemukan bahwa program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah dan pengusul tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebelum penetapan Program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah. Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat

setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya. Hal ini berakibat pada proses pengajuan permohonan harmonisasi yang tidak memenuhi dokumen persyaratan, sehingga mengalami cacat prosedural pengajuan.<sup>75</sup>

Maka untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti.

---

<sup>75</sup> Hasil Wawancara, Bapak Kodrat W. Mohune, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*, Pada 4 Mei 2023

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kewenangan Pengharmonisasian Ranperda telah menjadi kewenangan mutlak Kanwil Kemenkumham. Ditinjau dari tiga indikator, yakni aspek teknik bahwa penyusunan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota telah bersesuaian dengan Lampiran II Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun dalam pelaksanaan harmonisasi Ranperda belum maksimal, serta dalam proses permohonan harmonisasi oleh pemrakarsa terdapat ketidaksesuaian prosedur, sehingga berakibat tidak maksimalnya pelaksanaan harmonisasi Ranperda.
2. Dampak hukum terhadap rancangan peraturan daerah dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah ditinjau dari dua indikator yakni terdapat peraturan daerah yang berpotensi bermasalah sehingga menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya serta ketidakpastian hukum. Selanjutnya dalam asas pembentukan perundang undangan secara formil ditemukan bahwa program pembentukan Perda hanya berisi daftar judul Ranperda dan pengusul tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

## **B. Saran**

1. Memaksimalkan proses tahapan harmonisasi mulai dari proses pengajuan permohonan harmonisasi, pemeriksaan berkas persyaratan harmonisasi hingga tahapan harmonisasi berlangsung, guna menghindari terjadinya cacat prosedural oleh Kanwil Kemenkumham Gorontalo dalam pelaksanaan harmonisasi tersebut.
2. Meningkatkan sinergitas antara Kanwil Kemenkumham Gorontalo dengan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam proses penyusunan dan pengharmonisasi Rancangan Peraturan Daerah, sehingga dapat mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis dan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A. Hamid Attamimi, UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya) (Jakarta 31 November 1981).
- Amiroeddin Syarief Dalam Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, CV.Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Amiruddin Dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Backy Krisnayudha, *Pancasila Dan Undang-Undang*, PT. Kencana, Jakarta, 2016.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Coenseulo G Sevilla Dkk, *Pengantar Metode Penelitian*, UI Press, Jakarta, 1993.
- Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah; Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2019,
- IC. Vander Vlies, *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Perundang-Undangan)* Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, 2005.
- Irsyadi Ramdhany, *Peraturan Daerah: Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Trussmedia Publishing, Yogyakarta, 2015
- Jimly Asshiddiqie, M Ali Safaa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, PT. Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006
- J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum Dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Khrisna D. Darumurti Dan Umbu Rauta, *Trias Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan Dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 2003.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanius, Yogyakarta, 2010

Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, Jakarta.

Marbun SF, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses Dan Teknik Pembentukannya*, Jilid 2, Kanisius, Yogyakarta, 2010.

Nur Basuki Winanrno. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi*. Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2014.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada, 2010

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Ronny Hanitijio Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Yurimetri*, Ghalia, Jakarta, 1994.

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta, 2008. Suhariyono AR *Hand-Book/Modul Pembentukan (Perancangan) Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah Disampaikan Dalam Diklat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Tanggal 13 Nopember 2012 Di BPSDM Cinere Gandul, Jakarta.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

W. Gulo, *Metode Penelitian*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010

### **Jurnal**

Alsyam, Pelaksanaan Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Sumatera Barat Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019, *Jurnal Uirlrev*, Vol 5 Nomor 2, 2021.

Asrul Ibrahim. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Konstelasi Dan Kontroversi Dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*,

Eka N.A.M. Sihombing, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13 Nomor 3, 2016.

Muhammad Oki Nugroho, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengharmonisasi, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsep Raperda Provinsi Pasca Lahirnya UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol 7 Nomor 2, 2021.

Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Universitas Indonesia, 2011.

Taufik H Simatupang, Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, *JIKH* Volume 11 No. 1, 2017.

Zhaudiva Azzahra Putri, Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal Hukum Dan Ketahanan Nasional*, Vol 1 Nomor 1, 2022,

### **Peraturan Perundang Undangan**

*Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*

*Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.*

*Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.*

*Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.*

*Permenkumham Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kelola Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia*

*Surat Edaran Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 Tentang Pedoman Penghamonisasi, Pembulatan Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.*

### **Website**

Data Diperoleh Dari Situs Resmi [Www.Kemendagri.Go.Id](http://www.Kemendagri.Go.Id). Diakses Hari Selasa 1 November 2022.

### **Hasil Wawancara**

Hasil Wawancara Bapak Rahmat Feri Pontoh, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Ahli Madya Kanwil Kemenkumham*,

Hasil Wawancara Bapak Jefri S. Pakaya, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*,

Hasil Wawancara Ibu Ervina R. Mahchmud, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*,

Hasil Wawancara Bapak Rismanto K. Ganny, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*,

Hasil Wawancara, Bapak Kodrat W. Mohune, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham*.

Laporan Kegiatan Inventarisasi Program Legislasi Daerah Dan Kegiatan Fasilitasi Dan Harmonisasi Rancangan Produk Hukum Daerah Tahun 2020 Sampai Dengan 2022, Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Gorontalo.

## **Lampiran I**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
SISTEMATIKA**

### **BAB I**

#### **KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- A. JUDUL**
- B. PEMBUKAAN**
  - 1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
  - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
  - 3. Konsiderans
  - 4. Dasar Hukum
  - 5. Diktum
- C. BATANG TUBUH**
  - 1. Ketentuan Umum
  - 2. Materi Pokok yang Diatur
  - 3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
  - 4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
  - 5. Ketentuan Penutup
- D. PENUTUP**
- E. PENJELASAN (jika diperlukan)**
- F. LAMPIRAN (jika diperlukan)**

### **BAB II**

#### **HAL-HAL KHUSUS**

- A. PENDELEGASIAN KEWENANGAN**
- B. PENYIDIKAN**
- C. PENCABUTAN**
- D. PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG**
- F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL**

### **BAB III**

#### **RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- A. BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH**
- C. TEKNIK PENGACUAN**

## BAB IV

### BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PADA UMUMNYA
- B. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG
- C. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG TIDAK MENGGUNAKAN BAHASA INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU BAHASA RESMI
- D. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG
- E. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN UNDANG-UNDANG
- F. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- G. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- H. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH
- I. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN
- J. BENTUK RANCANGAN PERATURAN MENTERI
- K. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI
- L. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

## **Lampiran II**

BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI

PERATURAN DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi)

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG (nama Peraturan Daerah)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

GUBERNUR (Nama Provinsi),

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat:

- 1. ...;
- 2. ...;
- 3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi)

dan

GUBERNUR ... (Nama Provinsi)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ...(Nama Peraturan  
Daerah)

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

BAB II

.....

Pasal ...

BAB....

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi ...

Ditetapkan di ...  
pada tanggal ...

GUBERNUR ... (Nama  
Provinsi)

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di ...  
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH PROVINSI... (Nama Provinsi),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi) TAHUN ... NOMOR  
...

## **Lampiran III**

### **BAB II**

### **TATA CARA DAN PROSEDUR**

Dalam melaksanakan kegiatan Pengharmonisasian Kanwil Kemenkumham bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah dan peraluran kepala daerah dengan melihat kejelasan konsepsi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah yang dilakukan baik terhadap aspek substansi maupun aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Kanwil Kemenkumham melaksanakan Pengharmonisasian terhadap konsepsi:

- I. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari:
    - a. Pemerintah Daerah Provinsi;
    - b. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
    - c. DPRD Provinsi; dan
    - d. DPRD Kabupaten/Kota.
  - II. Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.
- A. Tata Cara Pengajuan Permohonan
1. Permohonan Pengharmonisasian diajukan secara tertulis dengan ditandatangani oleh Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota atau Ketua DPRD untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dan disampaikan secara elektronik dan/atau nonelektronik kepada Kepala Kanwil Kemenkumham. Permohonan pengharmonisasian harus melampirkan dokumen persyaratan:
    - a. Permohonan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, berupa:
      - 1) Naskah Akademik atau penjelasan/keterangan (format terlampir);
      - 2) Surat Keputusan mengenai pembentukan Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah;
      - 3) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan dari Sekretaris Daerah, dan Pemrakarsa;

- 4) Surat Keputusan DPRD mengenai program pembentukan peraturan daerah serta lampiran daftar program pembentukan peraturan daerah;
  - 5) Surat Keputusan Bersama antara Kepala Daerah dengan Ketua DPRD yang menyatakan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah di luar propemperda;
  - b. Permohonan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota berupa:
    - 1) Naskah Akademik atau penjelasan/keterangan (format terlampir);
    - 2) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan ketua DPRD; dan
    - 3) Surat Keputusan DPRD mengenai program pembentukan rancangan peraturan daerah serta lampiran daftar program pembentukan peraturan daerah.
  - c. Permohonan Pengharmonisasian, Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota berupa:
    - 1) Penjelasan/keterangan atas Rancangan Peraturan Kepala Daerah (format terlampir); dan
    - 2) Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang telah mendapat persetujuan dari Sekretaris Daerah dan Pemrakarsa.
- B. Prosedur Pengharmonisasian
1. Pemeriksaan Administratif
- Pemeriksaan Administratif merupakan proses Pemeriksaan kelengkapan dokumen persyaratan yang dilakukan terhadap permohonan dan kelengkapan dokumen persyaratan dalam jangka waktu 1 (satu) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima oleh Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kanwil Kemenkumham.
- Berdasarkan hasil pemeriksaan administratif dokumen persyaratan:
- a. dinyatakan telah lengkap, permohonan Pengharmonisasian baik Rancangan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Kepala Daerah dilanjutkan ke proses selanjutnya;
  - b. dinyatakan tidak lengkap, Kanwil Kemenkumham memberitahukan secara tertulis kepada Pemrakarsa untuk segera melengkapi dokumen persyaratan tersebut dan diberikan waktu paling lama 3 (tiga) hari kejia; atau

- c. belum/tidak dilengkapi dalam jangka waktu lebih dari 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal surat pemberitahuan diterima pemrakarsa, permohonan pengharmonisasian tidak diproses.
2. **Analisis Konsepsi**
- Analisis Konsepsi dilakukan oleh Kelompok Kerja Pengharmonisasian setelah dokumen persyaratan dinyatakan lengkap. Kelompok Kerja Pengharmonisasian dimaksud ditetapkan berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan tentang Pembagian Kelompok Kerja dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di Kanwil Kemenkumham yang terdiri dari 2 (dua) Kelompok Kerja, yaitu:
- a. Kelompok Kerja I Bidang Pendidikan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, Tenaga Kerja, Pangan, Lingkungan Hidup, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Perhubungan, Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah, Kepemudaan dan Olahraga, Persandian, Perpustakaan, Kelautan dan Perikanan, Pertanian, Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Perindustrian; dan
  - b. Kelompok Kerja II Bidang Kesehatan, Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, Pertanahan, Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Komunikasi dan Informatika, Penanaman Modal, Statistik, Kebudayaan, Kearsipan, Pariwisata, Kehutanan, Perdagangan, dan Transmigrasi.

Jika materi muatan rancangan peraturan daerah atau rancangan peraturan kepala daerah tidak termasuk dalam Bidang Kelompok I dan Bidang Kelompok II, Kepala Kanwil Kemenkumham menentukan penugasan bagi Kelompok Kerja sesuai kompetensinya.

Analisis konsepsi dilaksanakan dengan cara menelaah Rancangan Peraturan Daerah atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang telah dikirim dari Pemrakarsa. Penelaahan terhadap rancangan tersebut dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan dengan memberikan tanggapan berdasarkan aspek:

- 1) Materi muatan, mencakup pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi materi muatan rancangan peraturan daerah atau rancangan peraturan kepala daerah dengan:
  - a) Pancasila;
  - b) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- c) Asas-asas hukum;
  - d) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau setingkat;
  - e) Putusan pengadilan;
  - f) Yurisprudensi;
  - g) Perjanjian/Konvensi Internasional;
  - h) Hukum Adat;
  - i) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;
  - j) Hubungan terhadap kelembagaan yang sudah ada;
  - k) Konsekuensi terhadap keuangan daerah; dan
  - l) Unsur lainnya khusus alasan pembentukan, dasar kewenangan dan dasar pembentukan, arah dan jangkauan pengaturan.
- 2) Teknik penyusunan, dengan memperhatikan ketentuan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 fahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Rapat Pengharmonisasian
- Rapat Pengharmonisasian dilakukan untuk memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Kepala Daerah yang dilaksanakan oleh Kanwil Kemenkumham. Peserta Rapat Pengharmonisasian terdiri dari:
- a. Rapat Pengharmonisasian konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dengan mengikutsertakan:
    - 1) perangkat daerah yang mengajukan rancangan peraturan daerah;
    - 2) perangkat daerah terkait;
    - 3) instansi vertikal lain terkait;
    - 4) peneliti; dan/atau
    - 5) tenaga ahli.
  - b. Rapat Pengharmonisasian, konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, dengan mengikutsertakan:
    - 1) anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah;
    - 2) perangkat daerah terkait;
    - 3) instansi vertikal lain terkait;

- 4) peneliti; dan/atau
  - 5) tenaga ahli.
- c. Rapat Pengharmonisasian, konsepsi Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dengan mengikutsertakan :
    - 1) perangkat daerah yang mengalukan Rancangan Peraturan Kepala Daerah;
    - 2) perangkat daerah terkait;
    - 3) instansi vertikal lain terkait;
    - 4) peneliti; dan/atau
    - 5) tenaga ahli.
  - d. Selain mengikutsertakan peserta rapat sebagaimana tercantum dalam huruf a sampai dengan c, rapat pengharmonisasian mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundangundangan yang bertanggung jawab pada wilayah kerja atau zonasinya dan dapat mengikutsertakan analis hukum sesuai dengan kebutuhan rapat.
  - e. Rapat Pengharmonisasian dipimpin oleh Kepala Kanwil Kemenkumham.
  - f. Dalam hal Kepala Kanwil Kemenkumham berhalangan hadir, rapat Pengharmonisasian, dipimpin oleh Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku Ketua Kelompok Kerja I dan Kelompok Kerja II Pengharmonisasian.
  - g. Dalam hal Kepala Kanwil Kemenkumham dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum Kanwil Kemenkumham berhalangan hadir, Rapat Pengharmonisasian dapat dipimpin oleh Kepala Divisi lainnya yang ditunjuk oleh Kepala Kanwil Kemenkumham.
4. Pembuatan Berita Acara
- Pengharmonisasian Berdasarkan hasil rapat Pengharmonisasian, dibuat berita acara pengharmonisasian yang ditandatangani oleh Pemrakarsa dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia atau Kepala Bidang Hukum serta disetujui oleh Kepala Kanwil Kemenkumham atau Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Dalam hal berita acara pengharmonisasian yang telah dibuat menyatakan rancangan peraturan daerah atau rancangan peraturan kepala daerah terdapat catatan untuk diperbaiki, Kanwil Kemenkumham mengembalikan rancangan tersebut untuk segera dilakukan perbaikan rancangan peraturan daerah atau rancangan peraturan kepala daerah.

Perbaikan rancangan peraturan daerah atau rancangan peraturan kepala daerah dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak berita acara pengharmonisasian disampaikan kepada Pemrakarsa.

Apabila Pemrakarsa dalam jangka waktu yang telah ditentukan belum mengembalikan hasil perbaikan Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah, Kanwil Kemenkumham tidak dapat memproses ke tahapan selanjutnya dan dokumen persyaratan pengharmonisasian dikembalikan kepada Pemrakarsa.

5. Paraf Persetujuan

Rancangan Peraturan Daerah atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang telah diharmonisasikan harus mendapat paraf persetujuan pada setiap lembar Rancangan Peraturan Daerah atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah dari wakil peserta rapat Pengharmonisasian.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah hasil pengharmonisasian harus dilakukan perbaikan berdasarkan berita acara pemeriksaan, paraf persetujuan dibubuhkan pada setiap lembar Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah hasil perbaikan terakhir dari wakil peserta rapat pengharmonisasian.

6. Penyampaian Surat Selesai Harmonisasi

a. Setelah berita acara Pengharmonisasian ditandatangani, Kepala Kanwil Kemenkumham mengeluarkan surat selesai harmonisasi yang menyatakan bahwa substansi hasil harmonisasi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang setingkat, dan putusan pengadilan serta dapat ditindaklanjuti ke tahapan selanjutnya.

b. Surat selesai harmonisasi dari Kepala Kanwil Kemenkumham disampaikan kepada Pemrakarsa, dengan tembusan:

- 1) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan
- 2) Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Prosedur Pengharmonisasian dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja, terhitung sejak dokumen persyaratan diterima secara lengkap sampai surat selesai harmonisasi diterbitkan.



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS IHSAN GORONTALO  
SK. MENDIKNAS RI NO. 58/E/O/2021  
TERAKREDITASI BADAN AKREDITASI NASIONAL PERGURUAN TINGGI - KEMENDIKBUD RI  
Jl. Ahmad Nagamuddin No. 17 Telp. (0443) 210111 Fax. (0443) 210333 Kota Gorontalo

**SURAT REKOMENDASI BEBAS PLAGIASI**  
No. 393/PPS-UNISAN/XI/2023

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dr. Arifin, S.E., M.Si  
NIDN : 0907077401  
Jabatan : Direktur Pascasarjana Universitas Ihsan Gorontalo

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama Mahasiswa : Tri Oktavia Hilala  
NIM : HS22101024  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul Thesis : Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Gorontalo

Sesuai hasil pengecekan tingkat kemiripan tesis melalui aplikasi **Turnitin** untuk judul tesis di atas diperoleh hasil **Similarity** sebesar 6%, berdasarkan Peraturan Rektor No. 32 Tahun 2019 tentang Pendekripsi Plagiat pada Setiap Karya Ilmiah di Lingkungan Universitas Ihsan Gorontalo dan persyaratan pemberian surat rekomendasi verifikasi calon wisudawan dari LLDIKTI Wil. XVI, bahwa batas kemiripan tesis maksimal 30%, untuk itu tesis tersebut di atas dinyatakan **BEBAS PLAGIASI** dan layak untuk diujangkan.

Demikian surat rekomendasi ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.



Gorontalo, 17 November 2023  
Tim Verifikasi,

Sitti Zaharianti Tanalivo.

Terlampir :  
Hasil Pengecekan Turnitin

Tembusan:

1. Rektor Universitas Ihsan Gorontalo
2. Prodi yang bersangkutan
3. Arsip

## PAPER NAME

TESIS FULL (revisi 2).docx

## AUTHOR

TRI OKTAVIA HILALA

## WORD COUNT

16786 Words

## CHARACTER COUNT

117334 Characters

## PAGE COUNT

108 Pages

## FILE SIZE

276.1KB

## SUBMISSION DATE

Nov 16, 2023 6:40 PM PST

## REPORT DATE

Nov 16, 2023 6:42 PM PST

**● 6% Overall Similarity**

The combined total of all matches, including overlapping sources, for each database.

- 6% Internet database
- Crossref database
- 0% Submitted Works database
- 1% Publications database
- Crossref Posted Content database

**● Excluded from Similarity Report**

- Bibliographic material
- Cited material
- Quoted material
- Small Matches (Less than 25 words)

Summary



# PROGRAM PASCASARJANA

# UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO

SK. MENDIKNAS RI NO. 58/E/O/2021

TERAKREDITASI BADAN AKREDITASI NASIONAL PERGURUAN TINGGI - KEMENDIKBUD RI  
Jl. Ahmad Najmuddin No. 17 Telp. (0443) 210111 Fax. (0443) 210333 Kota Gorontalo

Nomor  
Lampiran  
Hal

: 063/PPs-Unisan/II/2023

: Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yth,

Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo

Di

Tempat

Dengan hormat,

Teriring salam dan Do'a semoga bapak/ibu senantiasa dilimpahkan rahmat dan berkah oleh Allah SWT dan kesuksesan dalam menjalankan aktivitas sehari-hari. Aamiin.

Dalam rangka penyusunan dan penulisan Tesis Mahasiswa Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo, atas nama:

Nama : Tri Oktavia Hilala

NIM : HS22101024

Program : Magister Hukum

Judul/Fokus : Analisis Yuridis Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo

Maka dengan ini kami mengharapkan kesediaan Bapak/Tbu agar kiranya dapat memberikan izin pengambilan data dan wawancara guna penyelesaian studi mahasiswa yang bersangkutan.

Demikian surat ini kami buat, atas kesediaan dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

Gorontalo, 09 Februari 2023

Direktur,

Dr. Arifin, S.E., M.Si  
NIDN: 0907077401

Tembusan yth

1. Rektor Univ. Ichsan Gorontalo sebagai laporan
2. Kepala Program Studi Hukum Pascasarjana Unisan
3. Arsip