

FORMULASI PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG DIBENTUK DI DAERAH

Ari Setyono

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia
Jl. Salemba Raya Nomor 4, Kota Administrasi Jakarta Pusat, DKI Jakarta 10430
arisetyonoui@gmail.com

Naskah diterima: 20 Juni; direvisi: 12 Agustus; disetujui: 19 September

ABSTRAK

Peraturan Menteri merupakan peraturan yang terbentuk berdasarkan atas kewenangan maupun aturan yang kedudukannya berada di atasnya. Materi muatan peraturan menteri hendaknya selaras dengan semua peraturan terutama dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Mengingat adanya asas hukum peraturan yang lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan di bawah "*Lex Superior Derogat Legi Inferior*". Faktanya terdapat Peraturan Menteri yang materi muatannya tidak selaras dengan peraturan di atas, salah satunya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Diharapkan tujuan dari penelitian ini Peraturan Menteri selaras dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan pada peraturan perundang-undangan. Pada penelitian ini data sekunder dipergunakan sebagai sumber data penelitian. Hasil penelitian ini menegaskan keberlakuan hukum Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tidak sesuai dengan asas hukum karena tidak selaras dengan peraturan di atas yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata kunci: *Formulasi, Harmonisasi, Perancang Peraturan.*

FORMULATION HARMONIZATION OF LAW REGULATIONS FORMED IN THE REGIONAL

Ari Setyono

Faculty of Law, University of Indonesia, Indonesia
Salemba Raya Street Number 4, City Administration Central Jakarta, DKI Jakarta
10430
arisetyonoui@gmail.com

ABSTRACT

Ministerial Regulation is a regulation that is formed based on the authority and rules that are above it. The contents of ministerial regulations should be in line with all regulations, especially with regulations that have a higher position. Bearing in mind the higher legal principle of regulation can override the regulation under “Lex Superior Derogat Legi Inferior”. The fact is that there is a Ministerial Regulation whose material content is not in line with the above regulations, one of which is the Minister of Law and Human Rights Regulation. It is hoped that the objectives of this study are the Ministerial Regulations in line with higher-level regulations. This study uses a normative legal research method with an approach to the legislation. In this study secondary data is used as a source of research data. The results of this study confirm the legal enactment of the Minister of Law and Human Rights Regulation Number 22 of 2018 not by the legal principle because it is not in line with the above regulations namely Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Laws and Law Number 23 of Year 2014 concerning Regional Government.

Keyword: *Formulation, Harmonization, Regulation Drafter.*

A. Latar belakang

Pada umumnya, dalam tradisi hukum pada negara-negara yang menganut Eropa Kontinental mengutamakan sumber hukum tertulis yang mengacu kepada undang-undang. Sistem hukum tersebut kemudian berpengaruh terhadap sistem hukum Indonesia akibat kolonialisasi Belanda selama kurang lebih 350 tahun. Adapun, sumber hukum tertulis di Indonesia disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan dibentuk secara tertulis yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang untuk mengatur masyarakat berdasarkan pedoman pembentukan yang berlaku.¹ Selanjutnya, untuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Menteri juga dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang keberadaannya diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan undang-undang.² Berdasarkan pengaturan Pasal 1 angka 2 dan Pasal 7, maka Pertama Peraturan Menteri tidak dapat dibuat begitu saja tanpa adanya perintah dari peraturan perundang-undangan di atas. Kedua, Peraturan Menteri dapat dibuat sepanjang berkaitan dengan kewenangan Menteri terkait. Namun, pada praktik banyak permasalahan yang terjadi di mana Peraturan Menteri materi muatannya tidak selaras dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Bahkan, mengatur hal di luar kewenangan Menteri.

Pada penelitian ini, penulis mencoba mengkaji yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa rancangan peraturan daerah harus dilakukan pengharmonisasian kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham melalui Kepala Kantor Wilayah yang ada didaerah disampaikan secara tertulis.³

Klausul dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 memiliki perbedaan dengan dua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pertama dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kemudian yang kedua dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam proses pembentukan peraturan daerah

¹ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 angka 2.

² *Ibid.*, lihat juga ketentuan di dalam Pasal 7.

³ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang*, Pasal 4.

pelaksanaannya dikoordinasikan oleh biro hukum, dan dapat melibatkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁴ Selain itu, dalam proses tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah keikutsertaan peran perancang peraturan sangat penting.⁵

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selain kewenangan untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah diberikan kewenangan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah yang jenisnya diatur dalam Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3).⁶ Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak selaras dengan peraturan yang lebih tinggi. Permasalahan hukum tersebut sepatutnya tidak terjadi. Hal ini mengingat, setiap kelompok dalam tata susunan norma hukum ada tingkatannya. Kelompok norma hukum dimaksud terdiri dari empat kelompok besar, yaitu:⁷

- Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (undang-undang formal)
- Kelompok IV : *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)

Pengelompokan norma-norma tersebut secara berjenjang, maka setiap Peraturan harus selaras dengan peraturan yang lainnya. Harmonisasi peraturan perundang-undangan pada suatu negara memiliki arti penting, karena suatu peraturan terdapat hubungan dengan peraturan yang lainnya.⁸ Selain terdapat hubungan, peraturan di Indonesia memiliki tingkatan kedudukan yang berbeda sehingga diperlukan ketaatan terhadap asas hukum.⁹ Terlaksananya asas hukum juga didasarkan ketika peraturan disusun, dimana peraturan yang akan disusun harus memenuhi persyaratan yang salah satunya yaitu selaras dengan peraturan yang lainnya.¹⁰ Tingkatan peraturan dapat dimaknai bahwa peraturan yang diatas menjadi acuan pembentukan peraturan selanjutnya, sehingga isi peraturan yang akan dibentuk harus selaras dengan peraturan diatasnya dan apabila peraturan yang dibentuk terdapat kesamaan baik materi muatan maupun tingkatannya maka yang akan dipergunakan adalah peraturan yang baru.¹¹

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 58.

⁵ *Ibid.*, Pasal 98.

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3).

⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Cet. 15 (Yogyakarta: Kanisius, 2018), hlm. 27.

⁸ Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009), hlm. 4.

⁹ Dian Agung Wicaksana, "Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, hlm. 151-152.

¹⁰ Aristo Evandy A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum," *Jurnal Fiat Justisia*, Volume 10, Nomor 1, Oktober-Desember 2016, hlm. 609.

¹¹ Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," *Jurnal Media Hukum*, Volume IX, Nomor 2, April-Juni 2009, hlm. 1.

Peraturan yang sudah disahkan dapat saja tidak dapat diberlakukan (*van rechtswegenietig*), apabila peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi.¹² Dalam suatu negara hukum menghendaki adanya kepastian hukum, sehingga peraturan yang dibentuk harus selaras dengan peraturan yang lainnya.¹³ Hierarki peraturan berpengaruh besar pada saat proses pembentukan hingga implementasinya. Hierarki bukan sekedar menjadi teori namun dapat menjadi alat untuk melakukan kontrol terhadap peraturan yang dianggap masyarakat telah merugikan baik materiil maupun non materiil. Kontrol hukum yang dilakukan adalah atau *judicial review*. Berdasarkan jenis hierarki, lembaga yang melakukan *judicial review* juga berbeda, yakni Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹⁴

B. Perumusan Masalah

Dengan berdasarkan pada latar belakang tersebut, permasalahan hukum yang akan dibahas dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan pengaturan materi muatan Peraturan Menteri dalam peraturan perundangan-undangan?
2. Bagaimana keberlakuan hukum materi muatan norma pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 ditinjau dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk meneliti penerapan pengaturan materi muatan Peraturan Menteri dalam peraturan perundangan-undangan.
2. Untuk mendeskripsikan keberlakuan hukum materi muatan norma pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 ditinjau dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan pada Peraturan Perundang-undangan. Pada penelitian ini data sekunder dipergunakan sebagai sumber data penelitian. Data sekunder yang dipergunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer pada penelitian ini adalah kumpulan beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Sedangkan untuk bahan hukum sekunder merupakan pendapat ahli

¹² Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangun," *Jurnal Hukum*, Volume 13, Nomor 1, Januari 2006, hlm. 29.

¹³ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangun di Indonesia," *Negara Hukum Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan Journal of Economic and Public Policy*, Volume 9, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 81.

¹⁴ Suwardi Sagama, "Reformulasi Hierarki Peraturan pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun di Indonesia," *Volksgeist Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2018, hlm.186.

maupun pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, hasil kajian dan internet. Metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan dipergunakan peneliti dalam mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Setelah bahan penelitian terkumpul kemudian dilakukan analisis secara kualitatif dengan menganalisis data yang ada kemudian dituangkan dalam kalimat.¹⁵ Hasil analisis penelitian bersifat preskriptif, dapat dijadikan masukan dalam memecahkan permasalahan.¹⁶ Terakhir adalah kesimpulan yang diambil dengan kerangka berpikir yang mendasar dari sesuatu yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus. Menurut Sunaryati Harotono, penelitian hukum merupakan kegiatan sehari-hari sarjana hukum. Penelitian hukum yang bersifat normatif hanya mampu dilakukan oleh sarjana hukum sebagai seorang yang sengaja dididik untuk memahami dan menguasai disiplin hukum.¹⁷ Selanjutnya disebutkan pula bahwa metode penelitian normatif dapat digunakan pula bersama-sama dengan metode penelitian sosial.¹⁸

E. Tinjauan Teoretis dan Yuridis

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan hendaknya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Hal ini perlu diperhatikan mengingat harmonisasi peraturan perundang-undangan sangat penting. Kaitannya dengan hierarki peraturan, Hans Kelsen mengemukakan teori tingkatan peraturan (*stufentheorie*). Peraturan yang dibentuk memiliki tata urutan masing-masing baik yang lebih tinggi maupun rendah, dan peraturan memiliki hubungan antara satu dengan yang lainnya sampai yang paling terendah (*grundnorm*).¹⁹ Teori yang dikemukakan Hans Kelsen sama dengan teori Hans Nawiasky mengenai teori tingkatan peraturan yang ada pada suatu negara. Peraturan yang ada pada suatu negara, memiliki tingkatan yaitu: Tingkatan I yaitu *Staatsfundamentalnorm* (Undang-Undang Dasar); kemudian Tingkatan II yaitu *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok); selanjutnya Tingkatan III *Formell Gesetz* (Undang-undang); dan Tingkatan IV *Verordnung en Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom).²⁰ Penyusunan peraturan harus selaras dengan peraturan yang sudah ada, terutama peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi atau di atas.

Dengan adanya asas hukum *Lex Superior derogat Legi Inferior*, di mana asas kedudukan hukum yang lebih tinggi dapat mengesampingkan kedudukan hukum yang lebih rendah. Apabila terdapat peraturan yang mengatur terhadap hal yang sama maka peraturan yang lebih tinggi yang dipergunakan.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2008), hlm. 51.

¹⁶ Lihat juga Pamungkas Satya Putra, "Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum De'jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 1, Nomor 1, 2016. Lihat juga Pamungkas Satya Putra, "Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District", *Yustisia*, Volume 3, Nomor 3, 2014.

¹⁷ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: PT. Alumni, 2006), hlm. 139.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 141.

¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, o.p cit., hlm. 41.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 44-45.

Materi muatan peraturan perundang-undangan diterjemahkan dari istilah *het eigenaardig onderwerp der wet*, di mana terdapat acuan untuk dapat menentukan materi muatan peraturan yaitu berdasarkan isi batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; berdasarkan wawasan negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*); dan berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.²¹ Isi dari Peraturan menteri merupakan atribusian atau perintah dari peraturan di atas. Hal ini disebabkan, peraturan menteri dibuat untuk melaksanakan perintah dari undang-undang.²² Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa isi peraturan perundang-undangan dimuat sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.²³ Penyusunan peraturan mengacu pada asas pembentukan peraturan. Selain itu terdapat asas lain yang juga dapat dipergunakan dalam pembentukan peraturan.²⁴

Isi Peraturan Menteri harus melihat mekanisme pembentukannya terlebih dahulu yang didasarkan pada dua hal pokok, yaitu adanya delegasi dari peraturan di atasnya atau kewenangan urusan pemerintahan tertentu.²⁵ Artinya, isi Peraturan Menteri harus sesuai dengan perihal yang didelegasikan oleh peraturan di atas dalam hal ini undang-undang atau dasar kewenangan yang melekat pada Menteri terkait. Menurut O. Hood Philips yang pendapatnya dikutip oleh Anna Erliana menyatakan baik menteri, pemerintah daerah dan badan-badan publik lainnya, hanya sah melaksanakan wewenangnya dalam batas-batas yang diberikan undang-undang kepada mereka. Keputusan yang dibuat mungkin melebihi wewenang dan menjadi *ultra vires* karena badan administrasi melakukan transaksi dengan persoalan di luar wewenangnya ini disebut *substantive ultra vires* atau karena gagal mengikuti prosedur yang ditentukan maka tindakannya disebut *prosedural ultra vires*.²⁶

Materi muatan norma pada peraturan menteri seharusnya selaras dengan undang-undang. Mewujudkan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam praktiknya masih terdapat kendala-kendala, salah satunya pada kementerian. Kualitas yang tidak maksimal karena ketidaklengkapannya peraturan perundang-undangan dan administrasi peraturan di kementerian serta proses yang lama menjadi kendala sehingga menyebabkan peraturan perundang-undangan menjadi berbenturan karena tidak adanya sistem yang dapat melacak jika suatu aturan tersebut tidak sinkron atau harmonis.²⁷

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, o.p cit., hlm. 234.

²² *Ibid.*, hlm. 243-244.

²³ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 angka 13.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 6.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (2).

²⁶ Tesano, "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Nestor Magister Hukum Untan*, Volume 22, Nomor 2, 2015, hlm. 9.

²⁷ Hukum Online, "Minimnya Database Peraturan, Mempersulit Harmonisasi Hukum," <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d0989a80b9af/minimnya-idatabasei-peraturan-persulit-harmonisasi-hukum>, diakses pada tanggal 31 Juli 2019.

F. Hasil Pembahasan

1. Penerapan pengaturan materi muatan Peraturan Menteri dalam peraturan perundang-undangan

Negara Indonesia memiliki kewajiban melindungi dan memberikan kepastian hukum kepada warga negaranya dalam bentuk tersedianya peraturan hukum, karena Indonesia merupakan negara yang berdasarkan kepada hukum.²⁸ Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat terutama dalam pembentukan peraturan, dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang ini sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diterbitkan menggantikan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁹

Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 di mana salah satunya memuat materi-materi pokok yang mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, diperluas tidak saja mengatur pembentukan undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya. Kegiatan pembentukan peraturan, dikenal istilah perancang peraturan perundang-undangan. Perancang merupakan Pegawai Negeri Sipil yang diberikan tanggungjawab dalam menyusun rancangan peraturan.³⁰ Kemampuan seorang perancang sangat diperlukan dalam penyusunan peraturan, karena kualitas isi dari peraturan yang akan diberlakukan di masyarakat bergantung dari perancang.³¹

Perancang memiliki peran penting, karena perancang harus mampu menciptakan peraturan yang selaras dengan peraturan yang sudah ada. Selain itu perancang juga harus mampu membuat peraturan yang isinya tidak menimbulkan penafsiran yang meragukan.³² Tahapan penyusunan peraturan, perancang selalu memegang peranan penting di dalam setiap tahapan.³³ Pada pembentukan peraturan daerah, perancang selalu ada dalam setiap tahapan pembentukan. Kaitannya dengan hierarki peraturan, Hans Kelsen mengemukakan teori tingkatan peraturan (*stufentheorie*). Peraturan yang dibentuk memiliki tata urutan masing-masing baik yang lebih tinggi maupun rendah, dan peraturan memiliki hubungan antara satu

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Penjelasan Pasal 17.

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 22 A.

³⁰ Indonesia, *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya*, KepmenPAN Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000, Pasal 1 angka 1.

³¹ Fauzi Iswahyudi, "Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal De Lega Lata*, Volume 1, Nomor 1, Januari-Juni 2016, hlm. 96.

³² Taufik H Simatupang, "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volume 11, Nomor 1, Maret 2017, hlm. 13-14.

³³ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 98 ayat (1).

dengan yang lainnya sampai yang paling terendah (*grundnorm*).³⁴ Teori yang dikemukakan Hans Kelsen sama dengan teori Hans Nawiasky mengenai teori tingkatan peraturan yang ada pada suatu negara. Peraturan yang ada pada suatu negara, memiliki tingkatan yaitu: Tingkatan I yaitu *Staatsfundamentalnorn* (Undang-Undang Dasar); kemudian Tingkatan II yaitu *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok); selanjutnya Tingkatan III *Formell Gesetz* (Undang-Undang); dan Tingkatan IV *Verordnung en Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom).³⁵ Ditinjau dari teori tingkatan peraturan oleh kedua ahli, isi pengaturan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 seharusnya selaras dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Berdasarkan kajian ini terhadap Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018. *Pertama*, penyempitan definisi pengharmonisasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengertian harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai kegiatan ilmiah yang ditujukan untuk pengharmonisasian, penyesuaian, penyeimbangan hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, dan yuridis.³⁶ Peraturan perundang-undangan yang seharusnya disusun oleh Pemerintah harus selaras dengan peraturan yang sudah ada. Harmonisasi peraturan perundang-undangan mutlak dilakukan bagi negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum terutama hukum tertulis, sebagai ciri dari negara sistem hukum eropa kontinental bahwa aturan hukum dikodifikasi secara tertulis dalam bentuk undang-undang. Disharmoni antara peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya menimbulkan perbedaan penafsiran dalam implementasi, menimbulkan ketidakpastian hukum dan disfungsi hukum dalam berperilaku, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.³⁷ Jika permasalahan ini tidak diatasi, maka menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa peran perancang dalam pembentukan peraturan ada pada setiap tahapan berdasarkan Pasal 98 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Kemudian pada Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 menyebutkan bahwa tahapan yang diikuti oleh perancang dalam pembentukan peraturan dimulai dari awal yaitu tahap perencanaan sampai dengan tahapan akhir yaitu pengundangan.³⁸ Hal ini juga mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat tahapan-tahapan yang harus dilewati dalam pembentukan peraturan oleh perancang peraturan baik mulai perencanaan

³⁴ Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, o.p cit., hlm. 41.

³⁵ *Ibid.*, hlm 44-45.

³⁶ Setio Supto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, o.p cit., hlm. 4.

³⁷ A. Oka Mahendra, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan ,Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan", *Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum, Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham*, <http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 1 Juli 2019.

³⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pembinaannya*, Pasal 5 ayat (2).

sampai dengan pengundangan.³⁹ Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 diatur jika peran perancang peraturan tidak hanya membentuk peraturan berdasarkan tahapan-tahapan namun juga melakukan pembentukan instrumen hukum lainnya serta melakukan pengharmonisasian peraturan.⁴⁰ Dengan kata lain pengharmonisasian diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, di mana sudah menjadi tugas melekat perancang.

Sedangkan pengharmonisasian yang diatur Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 menyebutkan bahwa “pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴¹ Pengharmonisasian dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 menjadi dimaknai sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pengaturan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 menjadi tidak sebangun dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 memaknai pengharmonisasian secara sempit sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal jika dilihat dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, pengharmonisasian dapat dilakukan pada setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, kata “mengikutsertakan” bukan secara khusus untuk mengharmonisasikan. Sehingga pengharmonisasian bukan dilakukan hanya oleh perancang, melainkan dapat dilakukan dengan melibatkan beberapa pihak dan salah satunya perancang.

Kedua, terkait pengharmonisasian peraturan daerah melibatkan keikutsertaan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, pengharmonisasian dilakukan tidak secara inklusif oleh Kemenkumham. Hal ini diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur pembentukan peraturan daerah dapat mengikutsertakan kementerian di bidang hukum yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁴² Dengan kata lain, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan keikutsertaan Kemenkumham dalam pengharmonisasian rancangan Peraturan Daerah bersifat fakultatif atau pilihan. Hal ini tercermin dalam penggunaan kata “dapat”. Sedangkan dalam Peraturan Menteri

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 angka 1.

⁴⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya*, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (3).

⁴¹ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Pasal 2 ayat (2).

⁴² Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 58 ayat (2).

Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018, secara inklusif harus mengikutsertakan Kemenkumham. Hal ini tercermin dalam beberapa Pasal yakni Pasal 4, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018.

Selain itu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menempatkan Biro Hukum Pemerintah Daerah sebagai koordinator dalam pengharmonisasian rancangan Peraturan Daerah yang berlaku *mutatis mutandis*.⁴³ Sedangkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018, Kantor Wilayah Kemenkumham sebagai perwakilan di daerah mewakili dalam mengkoordinasikan pengharmonisasian peraturan.⁴⁴ Kakanwil Kemenkumham bertindak mewakili Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kakanwil Kemenkumham memiliki peran strategis dalam memimpin rapat pengharmonisasian atau menunjuk pejabat yang memimpin rapat pengharmonisasian serta penunjukan tenaga perancang yang bertugas dalam pengharmonisasian.

Berdasarkan analisis bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 sudah sesuai dengan sistematika dan konfigurasi pembentukan peraturan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 namun terdapat materi norma tidak selaras. Keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan daerah dimaknai secara khusus menjadi “mengharmonisasikan” serta pengharmonisasian dilakukan secara inklusif oleh Kemenkumham. Mengingat asas hukum “*lex superior derogat legi inferior*”, maka Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 dapat dikesampingkan.

2. Keberlakuan hukum materi muatan norma pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 ditinjau dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Indonesia memberikan kebebasan kepada daerah-daerah melalui otonomi maupun tugas pembantuan untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah pemerintah daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain.⁴⁵ Selaras dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur kembali bahwa daerah diberikan wewenang membentuk peraturan daerah. Otonomi merupakan hak dan wewenang daerah. Penyerahan wewenang adalah wujud nyata otonomi bagi pemerintah daerah, yang bertujuan untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna melaksanakan visi dan misi pemerintah daerah sebagai implementasi otonomi daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, mengandung arti bahwa daerah dapat membuat kebijakan dalam menjalankan rumah tangganya khususnya dalam pembuatan suatu produk hukum daerah sesuai dengan urusan yang menjadi

⁴³ *Ibid.*, Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63.

⁴⁴ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9.

⁴⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18 ayat (6).

kewenangannya. Namun demikian, pelaksanaan asas otonomi harus dilaksanakan dalam sistem negara kesatuan.

Konsekuensi yuridisnya adalah kedaulatan hanya berada pada pemerintahan negara dan daerah tidak memiliki kedaulatan meskipun dalam penyelenggaraan pemerintahan, daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin mengukuhkan konsep sentralistik yang sebelumnya diusung melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasca konsep desentralistik dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Meskipun pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintah daerah, peran pembinaan dan pengawasan tetap melekat pada pemerintah pusat.⁴⁶ Demikian pula Gubernur sebagai kepala daerah juga memiliki peran pembinaan dan pengawasan terhadap daerahnya, yaitu daerah kabupaten/kota.⁴⁷

Sentralisasi dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 juga dapat dilihat dengan adanya peran pemerintah pusat dalam kewenangan pembatalan peraturan daerah. Pemerintah pusat yaitu Kementerian Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah. Meski telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi kewenangan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan khususnya dalam pembentukan Ranperda tidaklah hilang. Sebab, Pemerintah Pusat masih memiliki kewenangan secara preventif melalui *executive preview* yang dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah ditetapkan dan diundangkan.

Apabila merujuk pada teori tingkatan peraturan (*stufentheorie*) Hans Kelsen bahwa peraturan yang dibentuk harus selaras dengan peraturan yang sudah ada terutama yang lebih tinggi, maka dalam pembentukan peraturan kewenangan pembinaan dan pengawasan merupakan kewenangan Kementerian Dalam Negeri sebab kewenangan tersebut diberikan secara atributif oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan Kementerian Dalam Negeri berkedudukan sebagai instansi pemerintah pusat yang bertanggung jawab terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu pembentukan peraturan daerah, hal ini mencerminkan kewenangan daerah dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁸ Kemudian Kementerian Dalam Negeri dalam melaksanakan kewenangan pengawasan dan pembinaan terhadap pembentukan peraturan daerah, menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pengawasan dan pembinaan terhadap rancangan peraturan daerah, untuk peraturan daerah ditingkat provinsi menjadi wewenang Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan pengawasan dan pembinaan terhadap rancangan peraturan daerah ditingkat kabupaten/Kota menjadi wewenang kepala daerah yaitu gubernur.⁴⁹ Pengaturan pada Pasal 87 tidak berubah, meskipun terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

⁴⁶ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 373 ayat (1).

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 373 ayat (2).

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 373 ayat (3).

⁴⁹ Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.*, Pasal 87.

120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 secara komprehensif mengatur bentuk-bentuk pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah pusat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu dilakukan melalui kegiatan evaluasi dan fasilitasi. Evaluasi merupakan proses untuk mengetahui apakah rancangan peraturan daerah bertentangan dengan kepentingan umum, maupun peraturan lainnya. Sedangkan fasilitasi merupakan bentuk upaya Menteri Dalam Negeri dapat bersama kepala daerah dalam rangka pembinaan pembentukan peraturan daerah sebelum ditetapkan. Tindakan fasilitasi dapat berbentuk pemberian arahan, bimbingan teknis, pedoman dan petunjuk teknis, sampai dengan monitoring dan evaluasi. Terkait dengan proses harmonisasi pembentukan peraturan daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 secara khusus menyatakan bahwa dalam mengoordinasikan pengharmonisasian rancangan Kepala Biro Hukum Provinsi bisa mengikutsertakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁵⁰ Ketentuan pada Pasal 30 ayat (2) tidak berubah, meskipun terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kata “mengikutsertakan” tersebut dapat ditafsirkan bahwa keikutsertaan instansi vertikal yang bersifat fakultatif. Selain keikutsertaan instansi vertikal, menurut Saru Arifin bahwa dalam pembentukan rancangan peraturan daerah proses partisipasi masyarakat diperlukan.⁵¹ Melibatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan sangat penting, karena dengan adanya keterlibatan maka masyarakat dapat mengetahui proses pembentukan peraturan secara terbuka dan transparansi. Sehingga dengan keterbukaan dan transparansi ini, hasil pembentukan peraturan menjadi sangat baik.

Ditetapkannya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018, Pasal 4 *Juncto*. Pasal 14 yang mewajibkan keikutsertaan Perancang Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah tidak selaras dengan Pasal 30 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Sebab menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri keikutsertaan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bersifat fakultatif, sedangkan menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, keikutsertaan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bersifat wajib.

Selain itu Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 juga tidak selaras dengan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mewajibkan rancangan peraturan daerah harus disampaikan kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melalui Kepala Kantor Wilayah yang ada di daerah

⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 30 ayat (2).

⁵¹ Saru Arifin, “Kajian Socio Legal Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah,” *Perspektif Hukum Jurnal Universitas Hang Tuah*, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2018, hlm. 126.

secara tertulis.⁵² Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 keterlibatan dari Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebatas fasilitasi yang sifatnya hanya jika ada permintaan daerah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 11. Fasilitasi yang dilakukan oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan tersebut harus didahului dengan adanya permintaan daerah. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dapat diikutsertakan dalam proses harmonisasi pembentukan peraturan daerah jika ada permintaan harmonisasi dari Pemerintah Daerah.

Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 dipertegas dengan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.PP.04.03-473 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.PP.04.03-515 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.PP.04.03-474 Tahun 2018 tentang Penempatan dan Pembagian Wilayah Kerja (Zonasi) Perancang Peraturan Perundang-undangan di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pada prinsipnya peran perancang sangat penting dalam pengharmonisasian peraturan di daerah dengan diterapkan sistem penempatan dan pembagian wilayah kerja. Namun keikutsertaan perancang dalam proses harmonisasi pembentukan peraturan daerah bukan hanya dilakukan oleh perancang, melainkan dapat dilakukan dengan melibatkan beberapa pihak dan salah satunya perancang sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015.

Proses harmonisasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tersebut juga dapat berimplikasi memperpanjang birokrasi pembinaan dan pengawasan pembentukan produk daerah, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah. Selain kewenangan untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah yang jenisnya diatur dalam Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3).⁵³ Adanya kewajiban untuk menyampaikan rancangan peraturan daerah untuk mendapatkan nomor pendaftaran merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat yaitu Kementerian Dalam Negeri atau Gubernur sebagai lembaga eksekutif sebelum rancangan peraturan daerah disahkan dan ditetapkan (*executive preview*).⁵⁴

Pasal 242 maupun Pasal 245, telah memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat) mengawasi rancangan peraturan daerah. Selanjutnya berdasarkan hasil evaluasi pemerintah pusat tersebut, pemerintah pusat berwenang menyetujui atau menolak rancangan peraturan daerah melalui pemberian nomor register. Rancangan Perda yang tidak disetujui oleh Pemerintah Pusat tidak mendapatkan nomor register,

⁵² Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undanguan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undanguan*, Pasal 4.

⁵³ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3).

⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 242 ayat (3) dan ayat (4).

sehingga rancangan peraturan daerah tersebut pun belum dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Keterlibatan Kemenkumham dan pastinya akan mengakibatkan waktu yang dibutuhkan dalam menghasilkan satu peraturan daerah semakin lama. Demikian pula terhadap pembentukan peraturan kepala daerah yang sangat dipengaruhi oleh dinamika kebutuhan pengaturan di daerah, pun berpotensi terhambat dengan panjangnya birokrasi dan proses pembentukan yang harus mengikutsertakan dua lembaga kementerian. Selain itu, pengawasan yang berlapis-lapis dari dua kementerian ini dikhawatirkan menghilangkan sifat otonomi daerah sebagaimana telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana disebutkan pada Pasal 18 ayat (2).⁵⁵

Berdasarkan analisis bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tidak selaras dengan peraturan di atasnya yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Terdapat peraturan lain selain Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Kewenangan pembinaan dan pengawasan peraturan daerah diberikan kepada Menteri Dalam Negeri. Mengingat asas hukum *lex superior derogat legi inferior*, maka Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 dapat dikesampingkan.

G. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Isi Peraturan Menteri harus disesuaikan dengan mekanisme pembentukannya, yaitu selaras dengan peraturan yang sudah ada atau atas dasar kewenangan urusan pemerintahan tertentu pada Menteri terkait. Keberlakuan hukum Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 dapat menimbulkan permasalahan.
- b. Apabila ditinjau berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tidak selaras dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 karena keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan daerah dimaknai secara khusus menjadi “mengharmonisasikan” serta pengharmonisasian dilakukan secara inklusif oleh Kemenkumham.

2. Saran

- a. Kewenangan pembinaan dan pengawasan diberikan kepada Menteri Dalam Negeri perlu dilakukan lebih optimal berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Sebagai pedoman pembentukan peraturan daerah maka ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Namun materi pengaturan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tidaklah sesuai dengan materi pengaturan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Hal ini tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum dan panjangnya birokrasi pembinaan dan pengawasan dalam pembentukan perundang-undangan di daerah.

⁵⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18 ayat (2).

H. Daftar Pustaka

1. Buku

- Nugroho, Setio Sapto. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. 2009.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Cet. 15. Yogyakarta: Kanisius. 2018.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Cet. 16. Yogyakarta: Kanisius. 2018.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 2008.

2. Artikel Jurnal

- Aditya, Zaka Firma., dan M. Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia". *Negara Hukum Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan Journal of Economic and Public Policy*. Vol. 9. No. 1. 2018.
- Amin, Muhammad., Pamungkas Satya Putra. "Dinamika Penerapan Kewenangan Pemerintah Kabupaten Berau Dalam Pengelolaan Pertambangan Berdasarkan Perda Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.
- Arifin, Saru. "Kajian Socio Legal Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah". *Perspektif Hukum Jurnal Universitas Hang Tuah*. Vol. 1. No. 1. 2018.
- Aristo, Evandy A. Barlian. "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum". *Jurnal Fiat Justisia*. Vol. 10. No. 1. 2016.
- Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Hukum*. Vol. 13. No. 1. 2006.
- Iswahyudi, Fauzi. "Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal De Lega Lata*. Vol. 1. No. 1. 2016.
- Putra, Pamungkas Satya., Ella Nurlailasari. "Analisis Terhadap Standar Kualitas Air Minum Dihubungkan Dengan Konsep Hak Asasi Manusia dan Hukum Air Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.
- Putra, Pamungkas Satya. "Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 1 Nomor 1. 2016.
- _____. "Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District". *Yustisia*. Volume 3 Nomor 3. 2014.
- Wang, Wenge. "The mechanisms of institutional activism: qualified foreign institutional investors in China". Volume 14. Nomor 1. Januari 2019.
- Saraswati, Retno. "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Jurnal Media Hukum*. Vol. IX. No. 2. 2009.

- Sagama, Suwardi. "Reformulasi Hierarki Peraturan pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia". *Volksgeist Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*. Vol. 1. No. 2. 2018.
- Simatupang, Taufik H. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah". *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 11. No. 1. 2017.
- Tesano. "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011". *Jurnal Nestor Magister Hukum Untan*. Vol. 22. No. 2. 2015.
- Wicaksana, Dian Agung. "Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 10. No. 1. 2013.

3. Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli.
- _____. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pembinaannya.
- _____. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang.
- _____. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- _____. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya, KepmenPAN No. 41/KEP/M.PAN/12/2000.

4. Internet

- Hukum Online. "Minimnya Database Peraturan, Mempersulit Harmonisasi Hukum," <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d0989a80b9af/minimnya-idatabase-i-peraturan-persulit-harmonisasi-hukum>. Diakses Pada Tanggal 31 Juli 2019.
- Mahendra, A. Oka. "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan)". *Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum, Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham* <http://www.djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>. Diakses Pada Tanggal 1 Juli 2019.