

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan Otonomi daerah di Indonesia yang ditetapkan pada 1 Juni 2001 merupakan upaya Pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat untuk mengikuti dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pergerakan dan pengawasan sumber daya pengelola sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal/ Daerah.¹ Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan otonomi daerah.

Kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah melaksanakan urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat dengan tujuan mengurus dan mengatur otonomi daerah kepada rakyat dalam satu kelompok masyarakat hukum. Presiden memiliki wewenang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, membina dan mengawasi pemerintahan daerah serta memegang tanggung jawab akhir pemerintahan hal ini disebabkan Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan dengan tujuan pemerintahan daerah sesuai dengan kebijakan nasional.

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia mengarah kepada pemberdayaan, mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan

¹ Dina Isnaini, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2010. h.1

prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan serta peran serta masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat efektivitas dan efisiensi memerlukan peningkatan dengan acuan yaitu peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem, hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah membentuk dan menerapkan Peraturan perundang-undangan sesuai dengan wewenang yang mengikatnya. Dalam hal ini dituangkan dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah (PERDA) dibuat oleh dilakukan oleh kepala Daerah dan DPRD. Kedua lembaga tersebut memiliki fungsi yang berbeda. Kepala daerah melaksanakan kebijakan daerah, sedangkan DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.

Berangkat dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 18 Ayat (6) (selanjutnya disebut UUDNRI 1945) bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan perundang-undangan yang memiliki tujuan sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23 Tahun 2014) memberikan kepada daerah prinsip/asas otonomi, tugas pembantuan serta otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi yang seluas-luasnya diberikan ke daerah dengan maksud mewujudkan kesejahteraan masyarakat adil dan sejahtera melalui upaya peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat. Selain hal tersebut dalam kondisi lingkungan yang menguntungkan posisi strategis globalisasi, daerah diharapkan melakukan peningkatan daya saing dengan mengacu kepada prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara kesatuan. Dalam Negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan Negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Pemerintahan daerah pada Negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Maka, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Peraturan daerah (PERDA). sebagaimana diatur dalam UU 23 Tahun 2014 meliputi tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia ialah berdasarkan atas hukum, artinya kekuasaan Negara harus berdasarkan kepada hukum. Oleh karena itu, kekuasaan Negara dibatasi oleh Konstitusi dan Undang-undang lainnya. Peraturan Perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan harus senantiasa mengikuti perkembangan secara nasional dan mengakomodir kondisi daerah, atau tata nilai dan adat istiadat setempat. Hal ini menunjukkan bahwa produk-produk Peraturan Perundang-undangan dari yang paling tinggi sampai yang terendah akan mengalami perubahan seiring dengan kondisi masyarakat yang sudah berubah. Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai instrumen hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka peraturan daerah dapat mengalami perubahan yang disebabkan oleh faktor kondisi masyarakat setempat.² PERDA yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian PERDA yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu PERDA sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan PERDA.

² *Ibid*, h. 4.

Berdasarkan hal diatas maka dapat ditarik satu penyebab Peraturan daerah mengalami perubahan ialah kondisi masyarakat, menyikapi hal yang demikian di dalam penyusunan peraturan daerah berdasarkan Pasal 8 Jo Pasal 373 UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri (Mendagri) selaku wakil pemerintah pusat membina, mengawasi, dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah secara nasional, kemudian menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah non kementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan menteri dalam negeri. Disini ditegaskan bahwa perlu saling koordinasi didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tak terkecuali urusan penyusunan peraturan daerah.

Pengaturan lebih khusus mengenai penyusunan peraturan daerah diatur didalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011) sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 (selanjutnya disebut UU No. 15 Tahun 2019) Produk hukum tersebut lahir sebagai pengganti undang-undang (UU) Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan masih memiliki kekurangan dan belum dapat memenuhi serta menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan pada hakikatnya untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan

kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945, pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlunya pembuatan peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam keterkaitan mengenai sistem perumusan norma hukum di Indonesia, jika dilakukan perbandingan menurut Hans Kelsen yakni berdasarkan (*stefentheorie*) pemikiran/teori jenjang norma (*stefentheorie*) pula Menurut Hans Nawiasky berdasarkan (*die theorie vom stufentordnung der rechtsnormem*) pemikiran/teori jenjang norma hukum, sistem norma hukum Negara republik Indonesia menganut kedua pemikiran/teori mengenai sistem norma tersebut.³ Dalam hal ini, Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi dalam hierarki pembentukan norma hukum dibawahnya dan norma dasar penyelenggaraan negara. Dengan demikian, didalam perumusan suatu kaidah/norma hukum yang nyata/konkret didalam suatu peraturan perundang-undangan wajib. mengacu/mengikuti kepada suatu prinsip/asas hukum. Salah satu prinsip/asas hukum tersebut adalah Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Prinsip/asas hukum tersebut bertujuan untuk acuan dan arahan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang tepat,

³ Maria. F. Indrati, *Ilmu. Perundang-undangan; Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta; Kanisius, 2014. h. 57.

sesuai dalam penggunaan metode, serta mengikuti proses pembentukan yang telah ditentukan.⁴

Seiring dengan banyaknya keberadaan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat menimbulkan munculnya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih serta saling bertentangan maka seiring dengan berjalannya waktu akan menimbulkan ancaman pada kepastian hukum, selain kepastian hukum juga akan mengurangi waktu dan tenaga untuk memahami aturan yang berlaku.⁵ Dalam hal ini terkait penetapan Permenkumham Nomor 22/2018 yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.PP.01.03-472 Tahun 2018 menarik perhatian dan mengagetkan banyak pihak khususnya bagi perancang peraturan perundang-undangan dan biro hukum seluruh Pemerintah Daerah.⁶ Melalui peraturan ini, kegiatan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah provinsi, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, rancangan peraturan gubernur, rancangan peraturan bupati/walikota, rancangan peraturan desa atau yang setingkat, dan peraturan kepala desa atau rancangan peraturan yang setingkat yang dulunya dilaksanakan oleh masing-masing Pemerintah Daerah kini harus diharmonisasikan melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Konsekuensi terhadap Pemerintah Daerah yang peraturan

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2006, h. 11

⁵ E. Prajwalita Widiati dan N.Aji Utomo, *Menjejakkan. Legislasi Berbasis. HAM*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2016, h. 84.

⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/HUM/2019 Perihal Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2018, 4 April 2019.

perundang-undangnya telah ditetapkan oleh pimpinan lembaga tetapi tidak melalui proses harmonisasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia maka tidak dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah Republik Indonesia.

Disisi lain, menurut Kemenkumham berdasarkan wawancara Penulis kepada salah satu pegawai di Kanwil Kemenkumham Jawa Timur menyatakan alasan hukum dari Permenkumham Nomor 22/2018 secara singkat sesuai dengan konsideran yuridis Permenkumham tersebut melaksanakan Pasal 3 PP Nomor 59 Tahun 2015, pula untuk mengisi kekosongan wewenang penyusunan khususnya terkait pengharmonisasian, karena selama ini belum jelas siapa yang berhak atas pengharmonisasian peraturan perundang-undangan. Sedangkan alasan selain hukum ialah memperkuat keberadaan peran perancang peraturan perundang-undangan yang dibawah wewenang dirjen peraturan perundang-undangan Kemenkumham dengan tujuan terciptanya peraturan perundang-undangan yang selaras (harmoni) disektor horizontal dan selaras disektor vertikal antara pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.⁷

Atas penetapan kebijakan Kemenkumham diatas, Kemendagri meminta untuk mencabut Permenkumham Nomor 22/2018 dan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 terkait pengharmonisasian peraturan daerah dan PP pusat ini. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengajukan surat protes kepada Menkumham terkait terbitnya dua Permenkumham tentang harmonisasi peraturan

⁷ Wawancara dengan Anonim Pegawai Kemenkumham Kanwil Surabaya, Jawa Timur, 21 Februari 2020.

perundang-undangan. Melalui surat Menteri Dalam Negeri No. 180/7182/SJ tanggal 19 September 2018 yang ditujukan kepada Menkumham, melalui Sekertaris jendral Kemendagri dikirimkan surat edaran kepada seluruh Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota bernomor 180/2190/Biro hukum tanggal 1 Oktober 2018 perihal mempertegas wewenang terkait tahapan/proses evaluasi dan fasilitasi penyusunan rancangan PERDA dan perkada. Kemudian ada juga informasi (beberapa) kementerian atau lembaga juga mempermasalahkan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 ini.⁸ Selain itu, terdapat kegiatan perjalanan dinas yang dilakukan bagian fasilitasi telaahan kebijakan Biro hukum Kemendagri contohnya di Biro hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Biro hukum Provinsi Lampung, Biro hukum Jawa Barat, dan Bagian hukum Kabupaten Lombok Utara Provinsi NTB, bahwa dalam pembentukan produk hukum daerah yang dilakukan, telah melibatkan tenaga perancang dari Kanwil Provinsi Kemenkumham. Namun, apabila ditemukan pemerintah daerah belum melibatkan tenaga perancang dari Kanwil Provinsi Kemenkumham yang dapat dilakukan adalah mendorong dan mengingatkan pemerintah daerah untuk melaksanakan amanat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Negeri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sehingga terhadap Permenkumham Nomor 22/2018 dimaksud dapat menimbulkan multi tafsir bagi pemerintah daerah atau dualisme

⁸ [https : // www. Hukumonline .com /berita/baca/lt5bdc39c5d3a98/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu/](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdc39c5d3a98/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu/) , Jumat, 02 November 2018, dikunjungi pada 12 Agustus 2019.

pengaturan suatu norma/ketentuan yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau setara.⁹

Kemendagri yang diwakili Mendagri mendasarkan pada kedudukan kementerian dalam negeri yang diakomodir oleh UU No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Salah satunya ialah Pasal 8 Jo Pasal 373 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan “ Pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri mengkoordinasikan kegiatan pengawasan serta kegiatan pembinaan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah secara nasional” Berdasarkan Pasal 377 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah : “Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah non kementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri”. Pasal 58 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”. Dalam ketentuan ini sangat jelas disebutkan bahwa pengharmonisasian peraturan daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dalam pelaksanaannya tidak ada keharusan mengikutsertakan Kementerian Hukum dan HAM. Frasa “dapat” dalam ketentuan tersebut menunjukkan sifatnya yang fakultatif atau pilihan. UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 58 ayat (2) perumusannya secara praktek/teknis telah sesuai

⁹Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri Nomor. 180/7182/SJ pada tanggal 19 September 2018.

dengan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.¹⁰ Pada tahun 2019 ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 mengalami perubahan UU 15 Tahun 2019 Pasal 58 ayat (2) sebagai berikut: “Kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan/atau kabupaten/kota yang berasal dari Gubernur dan/atau Bupati/walikota”. Sehingga yang pada awalnya biro hukum dari provinsi serta bagian hukum yang menyelenggarakan harmonisasi rancangan PERDA yang berasal dari gubernur, dan/atau bupati/walikota digantikan oleh Kemenkumham dalam hal ini dilimpahkan kepada kanwil, akan tetapi ketentuan mengenai PERDA yang berasal dari usulan DPRD provinsi, dan/atau kabupaten/kota tetap pada alat kelengkapan yang ada di DPRD. Sedangkan, Menurut Kepala Biro Hukum Pemprov Jatim, Jempin Marbun, bahwa Permenkumham Nomor 22/2018 tentang harmonisasi produk hukum daerah itu memberikan dampak adanya dua lembaga yang memiliki wewenang pengawasan terhadap Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten/Kota dan Provinsi.¹¹ Artinya, kalau selama ini wewenang tersebut menjadi tanggung jawab MENDAGRI tapi dengan adanya Permenkumham itu sekarang Menkumham melalui tim perancang juga akan ikut melakukan dalam

¹⁰ Kajian normatif Permenkumham 22 Tahun 2018 Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Dan Asas Hukum, oleh biro hukum kemendagri [http:// keuda. kemendagri. go.id /asset /kcfinder /upload/ files/ Biro % 20 Hukum% 20 Kemendagri % 20terkait% 20Permenkumham% 2022% 20Tahun% 202018. pdf](http://keuda.kemendagri.go.id/asset/kcfinder/upload/files/Biro%20Hukum%20Kemendagri%20terkait%20Permenkumham%2022%20Tahun%202018.pdf), 18 Oktober 2018, dikunjungi 1 Agustus 2019.

¹¹ ¹¹<http://kominfo.jatimprov.go.id/read/umum/bapperda-dprd-minta-permenkumham-no-22-2018-tak-batasi-kebebasan-daerah> dikunjungi 12 Agustus 2019.

proses harmonisasi PERDA. Jadi sekarang ada dua lembaga yang mengatur hal yang sama, sehingga provinsi dan kabupaten/kota menjadi agak kebingungan.¹² Bahkan pada tanggal 1 November 2018, Fakultas Hukum Universitas Indonesia mengadakan seminar bertajuk ‘Quo Vadis, Tata Kelola Regulasi Indonesia? Telaah Akademis Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No 32 Tahun 2017, No. 22 Tahun 2018, No. 23 Tahun 2018’ yang dihadiri oleh Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L., dan Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.,. Rekomendasi dari seminar tersebut bahwa para pakar hukum diatas bersepakat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2018 melampaui kewenangan dan harus dilakukan judicial review di Mahkamah Agung.¹³

Berdasarkan PP Nomor 59 Tahun 2015 dalam hal ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi yaitu berdasarkan Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 99 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019. Wewenang Menteri Hukum dan HAM Menurut PP Nomor 59 Tahun 2015 dalam Pasal 15 ayat (1) menyatakan bahwa Pembinaan terhadap jabatan Fungsional Perancang dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM Kemudian prosedur pelaksanaannya diatur di ayat selanjutnya Pasal 15 ayat (2) Menteri Hukum dan HAM menugaskan kepala pimpinan tinggi madya/kepala yang setingkat bidang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pembinaan Fungsional Jabatan Perancang, Sementara itu didalam PP Nomor 59

¹² *Ibid.*

¹³ Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/Hum/2019 *Op.Cit.*

Tahun 2015 Pasal 16 sampai dengan Pasal 17 diberikan tolak ukur untuk membuat dan mengatur mengenai pembinaan jabatan fungsional perancang. Serta mengatur pula mengenai wewenang pemerintah daerah terhadap perancang dalam Pasal 18:

“Pimpinan lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota masing-masing melakukan Pembinaan karier Perancang yang berada di lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota”

Kedudukan Perancang Peraturan di dalam PP tersebut sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Unit kerja yang dimaksud berada dilingkungan lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pula menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya dan harus melakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan Pengharmonisasian merupakan proses penyesuaian substansi dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional. Hal ini ditindak lanjuti dengan instansi pemerintah yaitu Kementerian Hukum dan HAM dalam dua bentuk Peraturan Menteri Hukum dan HAM di tahun 2018 mengenai keikutsertaan perancang didalam pembentukan dan pengharmonisasian peraturan. perundang undangan. Pertama, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 mengatur tentang wewenang perancang dalam harmonisasi rancangan peraturan

perundang undanga yang dibentuk di daerah selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 22/2018. Kedua , Peraturan Menteri Hukum dan HAM No 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Non Struktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Akan tetapi dengan ditetapkan peraturan tersebut menimbulkan protes dari kementerian pemerintah lainnya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, permasalahan yang akan diangkat adalah sebagai berikut:

1. Keabsahan Permenkumham Nomor 22/2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan
2. Batasan Wewenang Kemenkumham Melakukan Harmonisasi Peraturan Daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan Permenkumham Nomor 22/2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan

2. Untuk mengetahui dan menganalisis batasan wewenang KEMENKUMHAM melakukan harmonisasi peraturan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dapat menjadi sumbang pemikiran di bidang ilmu hukum peraturan perundang-undangan terkait dengan keabsahan Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan Nomor 22 Tahun 2018.

Selain itu, melalui penelitian ini diharapkan kedepannya peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur mengenai batasan wewenang melakukan harmonisasi Peraturan Daerah dapat selaras dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi ataupun dapat selaras antara peraturan dengan praktik yang sebenarnya.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini dilakukan dengan cara cara meneliti dan menganalisa norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan isu hukum yang akan diteliti serta bukan hanya untuk mencari *know-about*, tetapi *know-how* dalam ajaran ilmu hukum.¹⁴ Menurut Cohen menyatakan penelitian kegiatan *know-how*, dimaknai untuk memecahkan isu hukum yang ada

¹⁴ Peter.M.Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketigabelas, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, h. 60.

bukan hanya sebatas untuk mengetahui sesuatu. Dalam melakukan penelitian hukum bukan sekedar proses menemukan hukum yang berlaku dalam kegiatan hidup bermasyarakat. Lebih dari itu, penelitian hukum ini juga merupakan proses menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi.¹⁵

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2(dua) metode, yaitu :

- a. *Conceptual Approach* yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di bidang ilmu¹⁶ dalam penelitian hukum ini.
- b. *Statute Approach* yaitu pendekatan yang digunakan dengan menelaah dan memahami semua peraturan perundang-undangan terkait dan regulasi lainnya yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani¹⁷ dalam peraturan perundang-undangan secara eksplisit ataupun implisit.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksud yakni peraturan perundang-undangan terkait dengan isu hukum dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder yang dimaksud diantaranya buku-buku kepustakaan, jurnal, artikel, panduan, maupun sumber-sumber dari internet yang relevan atau berhubungan dengan isu hukum dalam penelitian ini.

¹⁵ *Ibid*, h. 61

¹⁶ *Ibid*, h. 133.

¹⁷ *Ibid*, h. 135.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini yakni dengan studi kepustakaan. Prosedur ini diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan isu hukum yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini, kemudian dilanjutkan dengan cara mengklasifikasikan bahan hukum, dan diakhiri dengan menyusun bahan hukum yang telah terkumpul secara sistematis untuk memudahkan dalam mempelajarinya.

Pembahasan masalah dilakukan dengan cara penalaran deduktif yaitu penalaran yang diawali dengan pengetahuan hukum secara umum dari bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian diimplementasikan dalam masalah yang ada sehingga diperoleh jawaban permasalahan secara khusus.

1.5.5 Analisa Bahan Hukum

Semua bahan hukum yang terkumpul diklasifikasi menurut isu hukum yang diajukan dalam penelitian ini. Setelah diklasifikasi, dilakukan analisa dengan menggunakan metode penemuan hukum interpretasi dan penerapan asas preferensi hukum. Kemudian hukum yang ditemukan melalui interpretasi dan penerapan asas preferensi hukum digunakan sebagai dasar hukum dalam membahas rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini.

1.6 Pertanggung Jawaban Sistematika Penulisan

Bab I dalam penelitian ini merupakan bab pendahuluan yang terdiri meliputi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Pendekatan Masalah, Bahan Hukum, Prosedur Pengumpulan Bahan

Hukum, Analisa Bahan Hukum dan Pertanggungjawaban Sistematis. Sehingga, bab I dari penelitian ini akan menjadi dasar bagi pembahasan bab selanjutnya.

Bab II dalam penelitian ini merupakan bab pembahasan mengenai rumusan masalah yang pertama yaitu keabsahan Permenkumham Nomor 22/2018 dinilai dari hukum perundang-undangan. Dalam sub babnya, diuraikan mengenai substansi, prosedur, wewenang, dan akibat hukum dari peraturan menteri tersebut.

Bab III dalam penelitian ini merupakan bab pembahasan mengenai rumusan masalah selanjutnya yaitu batasan wewenang melakukan harmonisasi Peraturan Daerah. Dalam sub babnya, diuraikan mengenai batasan dari wewenang harmonisasi dari Kemenkumham.

Bab IV merupakan bab penutup dari penelitian ini yang berisi kesimpulan dan saran atas hasil penelitian yang telah dibahas di Bab II dan Bab III.