



Analisis Keberlakuan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Analysis of Implementation of The Regulation of The Ministry of Law and Human Rights in Indonesia's Legislation System

Erdin Tahir

Program Pascasarjana Universitas Indonesia

E-mail: erdintahirrecht@gmail.com

Abstract: *This study is conducted to understand the implementation of Regulation of The Ministry of Law and Human Rights in Indonesia's legislation system, which the analysis will focus on the implementation of Regulation of The Ministry of Law and Human Rights No. 22 of 2018 about The Harmonization of Bills Proposed in the Regional Area by The Legislatures. This study is done as a normative legal research which is based on secondary data. The result shows that the existence of the said Regulation of The Ministry of Law and Human Rights where in article 4 states that the bill proposed in the regions then is submitted in writing to the Director General of Legislations of the Ministry of Law and Human Rights as the head of governing board through the Head of Regional Offices to go through harmonization, this arrangement shows that the Ministry of Law and Human Rights in doing harmonization does not pay attention and instead weakens the legislative functions belong to the Head of Regions and Regional House of Representatives, as well as discards all stages of the process to establish legislations in the regional areas. In conclusion, the existence of the said Regulation of The Ministry of Law and Human Rights is not in line with the clause of Law Number. 12 of 2011 and overlaps with Law Number. 23 of 2014.*

Keyword: *Ministry Regulation; Harmonization; Hierarchy*

Abstrak: *Penelitian ini bertujuan untuk memahami keberlakuan Peraturan Menteri Hukum dan HAM dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan fokus analisis terhadap keberlakuan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mendasarkan pada data*

sekunder. Hasil penelitian diperoleh bahwa kehadiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut, dimana dalam Pasal 4 Permenkumham disebutkan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM sebagai pembina perancang melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan pengharmonisasian, aturan ini menunjukkan bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam melakukan harmonisasi tidak memperhatikan serta melemahkan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian juga mengesampingkan semua tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Sehingga dengan hadirnya Permenkumham tersebut menjadi tidak selaras dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 serta terjadi tumpang tindih dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Kata kunci: Peraturan Menteri; Pengharmonisasian; Hierarki

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).¹ Hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara.²

Bagir Manan menyebut peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi tingkah laku yang berlaku mengikat (secara) umum.³ Hal ini sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa "*peraturan perundang-undangan adalah 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*". Selanjutnya, dalam Pasal 7 diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Ed. Revisi-11. Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 17.

² *Ibid*, hlm. 22-23.

³ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 14.

UU 1945, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Namun, di samping itu, 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.⁴

Hierarki ini pada dasarnya berpedoman pada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul "*Állegemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara mana pun 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 norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Senada dengan Hans Nawiasky, Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).⁵

Berdasarkan pada teori di atas, peraturan yang dibentuk oleh Menteri dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Namun salah satu Peraturan Menteri yang memiliki permasalahan hukum yaitu Permenkumham No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang. Dalam Pasal 4 Permenkumham tersebut diatur bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan

⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 1, Pasal 7, Pasal 8.

⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000, hlm. 130.

Perundang-undangan Kemenkumham sebagai pembina perancang melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan pengharmonisasian.⁶

Norma hukum dalam klausul Pasal 4 Permenkumham No. 22 Tahun 2018 memiliki perbedaan dengan dua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu:

1. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁷
Dalam Pasal 58 diatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan, bila rancangan berasal dari Gubernur maka dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum. Selain itu, Pasal 98 mengatur bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dimana ketentuan keikutsertaan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, Peraturan Pemerintah dimaksud ialah Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2015.
2. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah⁸
Dalam Pasal 245 ayat (1) diatur bahwa rancangan peraturan daerah provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Sedangkan, dalam ayat (3) diatur bahwa rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Permasalahan hukum tersebut sepatutnya tidak terjadi. Hal ini mengingat, setiap kelompok dalam tata susunan norma hukum selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang

⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Permenkumham No. 22 Tahun 2018, Pasal 4.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 58, Pasal 98.

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Pasal 245.

tingkatannya. Kelompok norma hukum dimaksud terdiri dari empat kelompok besar, yaitu:⁹

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)

Berdasarkan hal di atas, Penulis berpendapat perlunya melakukan Analisis Keberlakuan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, dengan fokus analisis terhadap keberlakuan 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.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.¹⁰ Pada penelitian hukum normatif bahan pustaka sebagai data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.¹¹ Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup: pertama, bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma dasar (pembukaan UUD 1945), Peraturan Dasar (Batang Tubuh UUD 1945, dan Ketetapan-ketetapan MPR), peraturan perundang-undangan, kedua, bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya, dan ketiga, bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa Indonesia, ataupun kamus hukum.¹²

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 27.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 16. Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 13.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 24.

¹² *Ibid.*, hlm. 13.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan undang-undang merupakan istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh A. Hamid S. Attamimi dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3 Tahun IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari “*het eigenaardig onderwerp der wet* (materi muatan yang khas bagi undang-undang)”. Untuk menemukan materi muatan undang-undang, dapat digunakan tiga pedoman, yaitu:¹³

- a. ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945;
- b. berdasarkan wawasan negara berdasarkan hukum (*rechstaat*);
- c. berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Materi muatan undang-undang telah diketahui, maka materi muatan Keputusan Presiden merupakan materi muatan “sisanya”, yaitu materi muatan di bidang pemerintahan negara yang tidak termasuk materi muatan undang-undang. Dengan kata lain, materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya adalah atribusian atau delegasian dari materi muatan undang-undang atau Keputusan Presiden. Hal ini disebabkan, peraturan perundang-undangan lainnya merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang atau Keputusan Presiden.¹⁴

Pasal 1 angka 13 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁵ Materi muatan peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain mencerminkan asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

Dalam hal materi muatan Peraturan Menteri harus dilihat mekanisme pembentukannya terlebih dahulu yang berdasarkan dua hal pokok, yaitu perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kewenangan urusan pemerintahan

¹³ Maria Farida Indrati. *Op. cit.*, hlm. 234.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 243-244.

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 1.

¹⁶ *Ibid*, Pasal 6.

tertentu.¹⁷ Artinya, materi muatan Peraturan Menteri harus sesuai dengan perihal yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dasar kewenangan yang melekat pada Menteri terkait. Hal ini sesuai dengan teori jenjang norma Hans Nawiasky dan senada dengan pendapat Bagir Manan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Kemudian peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hal ini dikenal dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan.

Tentunya, jika peraturan perundang-undangan yang paling rendah tingkatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka dapat dilakukan pembatalan maupun pengujian. Pengujian perundang-undangan dapat dilakukan dengan 3 mekanisme, yakni melalui *executive review*, *legislative review* dan *judicial review*. *Executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak *executive* diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah "*control internal*" yang dilakukan oleh pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*.¹⁸ Sasaran objek "*executive review*" adalah peraturan yang bersifat *regeling* melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian yang disebut "*executive review*" ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (eksekutif) tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.¹⁹

Pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif dinamakan *legislative review*. *Legislative review* adalah upaya ke lembaga legislatif atau lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan. *Legislative*

¹⁷ *Ibid*, Pasal 8 ayat (2).

¹⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (judicial review)*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Departemen hukum Perundang-undangan RI tahun, 1999/2000, hlm. xix.

¹⁹ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 63.

review yakni DPR selaku pembentuk Undang-Undang dapat melakukan perubahan atau revisi terhadap Undang-Undang yang berlaku. Sementara *Judicial review* adalah pengujian peraturan perundang-undangan melalui kewenangan pengadilan (yudikatif/ kekuasaan kehakiman) untuk menguji keabsahan, baik secara formil maupun materiil dari suatu perundangan. *Judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. *Judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.²⁰

Analisis Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Negara Indonesia adalah negara hukum. Segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).²¹ Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, diperlukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI

²⁰ Kewenangan MA untuk menguji perda terdapat dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang". Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji perda juga terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Juga mengatur tentang hierarki dan *judicial review*, Pasal 7 ayat (1) mengatur hierarki perundang-undangan dan Pasal 9 ayat (1) dan (2) mengatur tentang *Judicial review*. Kemudian dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2), Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

²¹ Sistem hukum nasional adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Penjelasan Pasal 17.

Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”²²

Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12 Tahun 2011) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang 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. Secara umum UU 12 Tahun 2011 memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: (1) asas pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; (3) perencanaan peraturan perundang-undangan; (4) penyusunan peraturan perundang-undangan; (5) teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; (6) pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; (7) pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (8) pengundangan; (9) penyebarluasan; dan (10) partisipasi masyarakat; dan (11) ketentuan lain-lain. Dalam UU 12 Tahun 2011, ruang lingkup materi muatan diperluas tidak saja mengatur pembentukan Undang-Undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lepas dari peranan perancang peraturan perundang-undangan²³. Perancang peraturan perundang-undangan merupakan ujung tombak atau arsitek pembangunan hukum nasional, khususnya dalam menyusun atau merancang peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Kompetensi seorang perancang peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari kemampuan yang bersangkutan dalam merancang atau merumuskan suatu permasalahan sosial kemasyarakatan ke dalam suatu norma hukum atau peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas sehingga dapat dipahami oleh para pengguna

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

²³ Perancang peraturan perundang-undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah. Lihat Indonesia, *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya*, KepmenPAN No. 41/KEP/M.PAN/12/2000, Pasal 1 angka 1.

peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya dapat memudahkan pelaksanaan dan penerapan peraturan perundang-undangan tersebut di masyarakat.²⁴

Peran perancang peraturan perundang-undangan menjadi sangat strategis. Hal ini tercermin dalam setiap tahap penyusunan peraturan perundang-undangan harus melibatkan perancang peraturan perundang-undangan. Kebutuhan akan perancang peraturan perundang-undangan semakin penting untuk menghindari permasalahan umum yang biasa terdapat dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut antara lain adanya multitafsir terhadap Pasal atau Ayat dalam suatu peraturan perundang-undangan, tidak memberikan pengaturan yang jelas sehingga masyarakat mempunyai pemahaman yang berbeda-beda, banyak jenis peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi, terlalu banyak memberikan delegasi untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dan peraturan yang sudah ada sulit untuk diimplementasikan di lapangan.

Pentingnya peranan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 98 ayat (1) UU 12 Tahun 2011. Pasal ini mengatur secara tegas bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan.²⁵ Kemudian hal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya (PP 59 Tahun 2015). Dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah, peran perancang peraturan perundang-undangan ditegaskan kembali dalam 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 (Permenkumham 22 Tahun 2018). Dengan demikian, jika ditinjau dari teori hierarki norma hukum negara (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, norma yang

²⁴ Abdul Wahid, dalam Fauzi Iswahyudi, "Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", Jurnal De Lega Lata, Vol. 1 No. 1, Januari-Juni 2016, hlm. 96.

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lihat Pasal 98 ayat (1).

diatur dalam Permenkumham 22 Tahun 2018 seharusnya selaras dengan UU 12 Tahun 2011 dan PP 59 Tahun 2015.²⁶

Keberadaan Permenkumham 22 Tahun 2018 ini menjadi polemik. *Pertama*, penyempitan definisi pengharmonisasian²⁷ dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan yang diatur secara tegas dalam Pasal 98 UU 12 Tahun 2011. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 5 ayat (2) PP 59 Tahun 2015 yang menyebutkan bahwa “keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”²⁸ Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) PP 59 Tahun 2015

²⁶ Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Lihat Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 8, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 41. Berangkat dari teori jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan hierarki norma hukum negara (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) bahwa norma hukum dari negara mana pun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Selain itu, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu: (1) Kelompok I, *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); (2) Kelompok II, *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok); (3) Kelompok III, *Formell Gesetz* (Undang-Undang); (4) Kelompok IV, *Verordnung en Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom). Lihat *ibid.*, hlm. 44-45.

²⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia memberikan 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. Lihat Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009), hlm. 4. Peraturan perundang-undangan yang seharusnya disusun oleh Pemerintah harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Harmonisasi peraturan perundang-undangan mutlak dilakukan bagi negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum terutama hukum tertulis. Disharmoni antara peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya akan menimbulkan perbedaan penafsiran dalam implementasi, menimbulkan ketidakpastian hukum, peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, disfungsi hukum yaitu hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur. Lihat A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 20 November 2018. Jika permasalahan ini tidak diatasi, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan.

²⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya*, PP No. 59 Tahun 2015, LN No. 186 Tahun 2015, TLN No. 5729, Ps. 5 ayat (2). Hal ini mengacu pada Pasal 1 angka 1 UU 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

menyebutkan bahwa “perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya.” Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (2) PP 59 Tahun 2015 menyebutkan bahwa “dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perancang harus melakukan pengharmonisasian.”²⁹ Dengan kata lain pengharmonisasian yang dilakukan oleh perancang peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam UU 12 Tahun 2011 dan PP 59 Tahun 2015, dilakukan pada setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan dan sebagai bagian dari pelaksanaan tugas perancang.

Pengharmonisasian sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Permenkumham 22 Tahun 2018 menyebutkan bahwa “pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu tahapan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.”³⁰ Pengharmonisasian dalam Permenkumham 22 Tahun 2018 menjadi dimaknai sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pengaturan dalam Permenkumham 22 Tahun 2018 menjadi tidak sebangun dengan UU 12 Tahun 2011 dan PP 59 Tahun 2015. Dimana Permenkumham 22 Tahun 2018 memaknai pengharmonisasian secara sempit sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal jika dilihat dari UU 12 Tahun 2011 dan PP 59 Tahun 2015, pengharmonisasian dapat dilakukan pada setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam UU 12 Tahun 2011 dan PP 59 Tahun 2015, istilah yang digunakan adalah “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 peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan. Dalam UU 12 Tahun 2011 dan PP 59 Tahun 2015, pengharmonisasian dilakukan oleh tenaga perancang tidak hanya secara inklusif berasal dari Kemenkumham. Hal ini diatur dalam 58 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa “pengharmonisasian, pembulatan,

pengundangan. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 angka 1.

²⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya*, Pasal 3.

³⁰ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Permenkumham No. 22 Tahun 2018, BN No. 1133 Tahun 2018, Pasal 2 ayat (2).

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.”³¹ Sedangkan dalam Permenkumham 22 Tahun 2018, rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah secara inklusif harus mengikutsertakan tenaga perancang dari Kemenkumham. Hal ini tercermin dalam beberapa Pasal yakni Pasal 4, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 Permenkumham 22 Tahun 2018.

Polemik terkait peran tenaga perancang, polemik yang *ketiga* adalah mengenai koordinator dalam pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah. Dalam Pasal 58 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 disebutkan 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.”³² Ketentuan ini berlaku mutatis mutandis untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 63 UU 12 Tahun 2011. Dengan kata lain, pengharmonisasian Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Biro Hukum. Hal ini tercermin dalam penggunaan kata “dapat” yang menunjukkan sifatnya yang fakultatif atau pilihan. Sedangkan dalam Permenkumham 22 Tahun 2018, pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah dikoordinasikan oleh Kemenkumham melalui Kanwil Kemenkumham. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 9. Dalam hal ini Kakanwil Kemenkumham memiliki peran strategis dalam memimpin rapat pengharmonisasian atau menunjuk pejabat yang memimpin rapat pengharmonisasian serta penunjukan tenaga perancang yang bertugas dalam pengharmonisasian.

Analisis Kedudukan Hukum Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Kebijakan reformasi berpuncak dengan diubahnya Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUD 1945 menyebutkan

³¹ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lihat Pasal 58 ayat (2).

³² Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lihat Pasal 58 ayat (2).

bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Adanya unsur Negara hukum membawa konsekuensi di dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Dalam rangka mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman dan tertib menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat di dalam hukum dan pemerintahan.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik yang melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 adalah merupakan landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberi kewenangan yang luas dan bertanggung jawab kepada daerah. Pasal 18 ayat (6), berbunyi : “*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan* “. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi (*delegation of authority*). 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.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi urusan yang menjadi kewenangan pusat dan daerah. Dengan demikian, daerah dapat membuat kebijakan dalam menjalankan rumah tangganya khususnya dalam pembuatan suatu produk hukum daerah sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Segala sesuatu yang berkaitan dengan pembagian kewenangan dalam hal pembagian urusan diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah semua telah diatur di dalam lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembagian urusan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, maka daerah dapat menentukan kebijakan hukum berupa perda yang menjadi kewenangan daerah. Pembentukan Perda harus mengacu pada Pancasila sebagai wujud cerminan masyarakat Indonesia yang bermacam suku bangsa yang karakteristik dan kekhususan di tiap daerahnya dengan tanpa mengesampingkan kearifan lokalnya. Perda yang dibentuk oleh pemerintah daerah merupakan suatu kebutuhan daerah guna dapat berjalannya fungsi dan tujuan penyelenggaraan negara di pemerintahan daerah dimana perda yang terbentuk

nantinya diharapkan dapat mewujudkan ketertiban, perlindungan dan memberikan kepastian hukum.

Sentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga dapat dilihat dengan adanya kewenangan pembatalan perda oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan Menteri Dalam Negeri yang diberikan oleh Undang-Undang *a quo*. Meski telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, 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. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, bentuk pengawasan preventif oleh pemerintah pusat dilakukan melalui kegiatan evaluasi dan fasilitasi.

Evaluasi merupakan pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda untuk mengetahui apakah rancangan perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan fasilitasi merupakan tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta *monitoring* dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan. Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa:

- 1) *Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.*
- 2) *Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.*
- 3) *Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota.*
- 4) *Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi*

dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

- 5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Kewenangan untuk mengevaluasi Ranperda, UU No. 23 Tahun 2014 juga memberikan kewenangan pengawasan terhadap jenis Ranperda selain Ranperda yang mengatur hal-hal sebagaimana disebut dalam Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014. Pasal 242 ayat (3) dan (4) mengatur bahwa:

- 3) Gubernur wajib menyampaikan Ranperda Provinsi kepada Menteri untuk mendapatkan nomor register Perda.
- 4) Bupati/Walikota wajib menyampaikan Ranperda Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan nomor register Perda.

Adanya kewajiban untuk menyampaikan Ranperda untuk mendapatkan nomor register merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Menteri atau Gubernur sebagai lembaga eksekutif sebelum Ranperda tersebut disahkan dan ditetapkan (*executive preview*). Dengan demikian, baik Pasal 242 maupun Pasal 245, telah memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat) untuk melakukan pengawasan terhadap Ranperda. Selanjutnya berdasarkan hasil evaluasi pemerintah pusat tersebut, pemerintah pusat berwenang menyetujui atau menolak rancangan Perda melalui pemberian nomor register. Rancangan Perda yang tidak disetujui oleh Pemerintah Pusat tidak mendapatkan nomor register, sehingga rancangan Perda tersebut pun belum dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Undang-Undang *a quo* menempatkan Kementerian Dalam Negeri berkedudukan sebagai instansi pemerintah pusat yang bertanggung jawab terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan.³³ Dalam hal pelaksanaan pengawasan teknis dilaksanakan oleh Menteri teknis dan kepala lembaga non

³³ Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Pasal 373 ayat (3) menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

kementerian sesuai dengan bidang tugas masing-masing dengan berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.³⁴

Dengan ditetapkannya 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, yang mewajibkan keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah mengakibatkan tumpang tindihnya pelaksanaan pengawasan oleh Kementerian Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah merupakan amanat/perintah UUD NRI 1945. Dimana undang-undang tentang pemerintahan daerah adalah undang-undang yang mengatasi segala paham undang-undang sektoral yang akan mengatur daerah termasuk di bidang pembentukan hukum. Oleh karena itu, perumusan norma pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan Kementerian Dalam Negeri sebagai organ pemerintahan utama yang berperan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Hal demikian terlihat dalam ketentuan Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang pada intinya menentukan bahwa *“pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri”*. Bahkan dalam ketentuan Pasal 377 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara eksplisit disebutkan bahwa *“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”*. Merujuk penormaan demikian, jika Kementerian Hukum dan HAM misalnya hendak melakukan pengawasan teknis pengharmonisasian perancangan peraturan perundang-undangan di daerah, maka tidak serta merta dilakukannya sendiri atas nama kewenangannya, melainkan harus dikoordinasikan kepada Kementerian Dalam Negeri selaku organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Oleh karena itu, hadirnya Permenkumham No. 22 tahun 2018 tidak hanya bertentangan dengan UU No. 12 Tahun 2011 akan tetapi bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2014.

³⁴ *Ibid*, Pasal 377 ayat (3).

Kementerian Dalam Negeri dalam melaksanakan kewenangannya yang telah diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya untuk melakukan pengawasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah telah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 87 Permendagri *a quo* menyatakan bahwa pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di tingkat provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat. Apabila merujuk pada teori hierarki norma hukum (*stufentheorie*) Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan: suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, maka kewenangan pembinaan dan pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah merupakan kewenangan Kementerian Dalam Negeri, sebab kewenangan tersebut diberikan secara atributif oleh undang-undang.

Keberadaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM *a quo* yang mewajibkan setiap rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan pengharmonisasian,³⁵ tidak lah sesuai dengan kewenangan Kementerian Hukum dan HAM yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015. Dalam Pasal 11 Perpres *a quo* dijelaskan bahwa Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melaksanakan fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah. Fasilitasi yang dilakukan oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan tersebut harus didahului dengan adanya permintaan daerah. Dengan demikian proses harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah dapat mengikutsertakan Kementerian Hukum dan HAM hanya apabila terdapat permintaan harmonisasi dari Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 30 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 pun dijelaskan bahwa dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, Kepala Biro Hukum dapat mengikutsertakan Kementerian Hukum dan HAM. Kata “dapat mengikutsertakan” dapat ditafsirkan bahwa keikutsertaan Kementerian Hukum dan HAM tidak bersifat wajib.

³⁵ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018.

Proses harmonisasi yang diatur dalam Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 tersebut juga dapat berimplikasi memperpanjang birokrasi pembinaan dan pengawasan pembentukan produk daerah. Proses pembentukan peraturan di daerah yang sangat dipengaruhi oleh dinamika kebutuhan pengaturan di daerah khususnya peraturan kepala 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 dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.³⁶

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah disampaikan, maka Penulis menarik 3 (tiga) kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan materi muatan Peraturan Menteri harus disesuaikan dengan mekanisme pembentukannya, yaitu perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dasar kewenangan urusan pemerintahan tertentu pada Menteri terkait. Materi muatan peraturan menteri tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*.
2. Keberlakuan Permenkumham No. 22 Tahun 2018 jika ditinjau dari UU No. 12 Tahun 2011, maka adanya ketidakselarasan, hal ini dikarenakan ada 3 hal yang menjadi polemik, *pertama*, adanya penyempitan definisi pengharmonisasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, terkait peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, adalah mengenai koordinator dalam pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah.
3. Keberlakuan Permenkumham No. 22 Tahun 2018 Ditinjau dari UU No. 23 Tahun 2014, terdapat tumpang tindih terhadap pelaksanaan pengawasan oleh Kementerian Dalam Negeri, dengan ketentuan Permenkumham No. 22 Tahun 2018 yang memberikan kewenangan pengawasan kepada Kementerian Hukum dan HAM. Hal ini tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum dan

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18 ayat (2).

panjangnya birokrasi pembinaan dan pengawasan dalam pembentukan perundang-undangan di daerah.

Guna mewujudkan keselarasan dan mencegah adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah, diperlukan pengujian terhadap Permenkumham No. 22 Tahun 2018, baik melalui Mahkamah Agung (*judicial review*) maupun lembaga eksekutif (*executive review*). Sehingga tidak terjadi pertentangan antara ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya.

Daftar Pustaka

Buku

Hoesein, Zainal Arifin, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi-11. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangn: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Lotulung, Paulus Effendi, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak Uji Materil (Judicial Review)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Departemen Hukum Perundang-undangan RI, 1999/2000.

Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000.

Soekanto, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Ed. 1. Cet. 16, Jakarta: Rajawali Press, 2014.

Jurnal

Iswahyudi, Fauzi, "Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal De Lega Lata*, Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.

Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014. TLN No. 5587.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya*, PP No. 59 Tahun 2015. LN No. 186 Tahun 2015. TLN No. 5729.

Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Permendagri 59 Tahun 2015. BN No. 2036 Tahun 2015.

Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Permenkumham No. 22 Tahun 2018.

Indonesia, *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya*, KepmenPAN No. 41/KEP/M.PAN/12/2000.

Situs Web

Mahendra, A. Oka, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 20 November 2018