

Kerangka Hukum Harmonisasi Peraturan Daerah Dalam Perspektif Teori Hirarki Perundang-Undangan

Yeni Nel Ikhwan^{1*}, Khairani²

^{1,2} Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

* Corresponding author's e-mail: yeninelikhwan@gmail.com

ARTICLE INFO	ABSTRACT
Keywords : Harmonization; Regional Regulations, Hierarchical Theory Of Legal Regulations. How To Cite : Ikhwan, Y., & Khairani, K. (2024). Kerangka Hukum Harmonisasi Peraturan Daerah Dalam Perspektif Teori Hirarki Perundang-Undangan. <i>Nagari Law Review</i>, 7(2), 401-419. DOI : 10.25077/nalrev.v.7.i.2.p.401-419.2023	<i>In Indonesia, it is known that there is a hierarchy of statutory regulations, known as the hierarchy of statutory regulations, which is based on the provisions of Article 7 paragraph (1) of Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. This hierarchy of laws and regulations has the consequence of the provision that lower laws and regulations must not conflict with higher laws and regulations. Regional regulations as part of statutory regulations are also subject to this hierarchical concept. To guarantee the concept of hierarchy, it was then determined that there would be harmonization of regional regulations which were standardized in Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, which was last amended by Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. However, the provisions for the harmonization process contained in the Law were not accompanied by the establishment of implementing regulations that discussed in detail the procedures and methods for harmonization. This article will discuss further the position of the harmonization process for regional regulations in theory and how the process of harmonizing regional regulations is implemented in practice in Indonesia. So it is hoped that in the future recommendations will be able to be formulated for the process of harmonizing regional regulations which will make a positive contribution to efforts to overcome overregulation in the region.</i>

1. Pendahuluan

Pada prinsipnya penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹. Hal ini selaras dengan amanat yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintah Daerah) dinyatakan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk percepatan terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah, baik melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, maupun melalui peningkatan peran serta masyarakat dalam upaya pembangunan di daerah. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan

¹ Dasar menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

UU Pemerintah Daerah kemudian menegaskan bahwa prinsip pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan tetap dalam prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. 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.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi, suatu daerah mempunyai kekuasaan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya menurut aspirasi dan kepentingan penduduknya, sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional atau kepentingan umum. Pemerintah pusat perlu memperhatikan kearifan lokal ketika merumuskan kebijakan, begitu pula sebaliknya. Daerah juga harus mempertimbangkan kepentingan nasional, baik berupa peraturan daerah maupun kebijakan lainnya, ketika menyusun kebijakan daerah. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada prinsipnya kewenangan pemerintah daerah untuk menerbitkan peraturan daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat menerbitkan peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam rangka menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Namun menurut konsep negara kesatuan, peraturan daerah tentunya merupakan bagian dari sistem hukum dan peraturan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di Indonesia dikenal adanya penjenjangan peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki yang diuraikan dalam Pasal 7 menunjukkan penjenjangan peraturan perundang-undangan, berdasarkan asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, peraturan daerah juga harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.

Kemudian, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa muatan peraturan daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta pertimbangan karakteristik daerah dan/atau pengembangan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan di atas kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 236 UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa peraturan daerah memuat ketentuan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat rincian lebih lanjut mengenai ketentuan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, peraturan daerah juga dapat memasukkan materi muatan lokal dalam lingkup peraturan perundang-undangan. Sesuai Pasal 249 UU Pemerintahan Daerah, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi:

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Saat ini jumlah dan kualitas peraturan daerah untuk mewujudkan semangat otonomi daerah semakin meningkat. Peningkatan kualitas dan kuantitas peraturan daerah dinilai dapat bermanfaat bagi perkembangan pemerintahan daerah. Namun demikian, penyusunan peraturan daerah harus dilakukan dalam kerangka suatu hierarki peraturan perundang-undangan, karena peraturan daerah pada dasarnya secara materil maupun formil Perda berada dalam satu kesatuan hukum nasional.

Materi muatan Perda diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi sebagai berikut:

“Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan Peraturan Daerah yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah merupakan materi muatan dalam rangka menampung pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang termaktub dalam matrik pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah dalam tugas pembantuan merupakan materi muatan dalam rangka melaksanakan tugas pembantuan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya materi muatan Peraturan Daerah untuk menampung kondisi khusus daerah dimaksudkan untuk mengakomodir kondisi khusus, nilai kearifan lokal, dan aspirasi masyarakat di daerah. Dan terakhir materi muatan Peraturan Daerah untuk penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ditujukan untuk menampung amanat dan delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengamanatkan pembentukan peraturan daerah.

Untuk memastikan bahwa Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan materi muatan Peraturan Daerah, maka dilakukan proses pengharmonisasian Peraturan Daerah sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Walaupun telah ditegaskan dalam Undang-Undang mengenai pentingnya pengharmonisasian sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan daerah, namun pada prakteknya sampai saat ini belum ada satupun peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan rigid mengatur mengenai tata cara dan metode pengharmonisasian peraturan daerah. Hal ini kemudian menjadi persoalan tersendiri, karena ketiadaan regulasi akan membuat ketidakpastian hukum terhadap tata cara dan metode pengharmonisasian dan pada prakteknya prosedur pengharmonisasian akan dilakukan secara berbeda-beda oleh instansi yang berwenang melakukan pengharmonisasian. Hal ini yang kemudian menarik untuk dikaji lebih lanjut untuk melihat bagaimanakah kedudukan proses

pengharmonisasian terhadap peraturan daerah secara teori dan bagaimanakah pelaksanaan proses pengharmonisasian peraturan daerah secara praktek di Indonesia. Sehingga nantinya diharapkan akan dapat dirumuskan rekomendasi terhadap proses pengharmonisasian peraturan daerah yang berkontribusi positif terhadap upaya mengatasi *over regulation* di daerah.

2. Metode

Penelitian adalah penelitian hukum dengan pendekatan normatif (yuridis normative) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.² Untuk itu penelitian kepustakaan juga dilakukan terhadap literatur baik jurnal maupun buku-buku yang relevan dengan penelitian ini.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Pengharmonisasian Peraturan Daerah ditinjau dari Teori Hirarki Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan pada awalnya merupakan terjemahan dari beberapa istilah asing yakni *legislation* yang diartikan sebagai perundang-undangan, dan pembuatan undang-undang (*wetgeving*) diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara, serta *gesetzgebung*, yang diartikan sebagai perundang-undangan³. Menurut S.J. Fockema Andreae, sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati.S, pengertian *wetgeving* diartikan sebagai berikut :⁴

a) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

b) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sedangkan teori perundang-undangan menurut Hamid S. Attamimi⁵ merupakan sistem dari tata hubungan yang logik dan definitorik diantara pemahaman-pemahaman, atau lebih konkrit ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.

Lebih lanjut Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa teori perundang-undangan adalah cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundang-undangan.⁶ Dengan demikian sebagai ilmu pengetahuan maka teori perundang-undangan memiliki kerangka teoritik. Teori perundang-undangan berorientasi dalam mencari suatu kejelasan, pengertian, dan kejernihan makna dan bersifat kognitif. Yang artinya teori tersebut menekankan pada bagaimana membentuk suatu materi Peraturan Perundang-Undangan yang baik dan benar bukan pada bagaimana proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Hestu Cipto Handoyo, menyatakan bahwa teori perundang-undangan adalah serangkaian pemahaman-pemahaman, pendapat-pendapat yang tersusun secara sistematis, logis dan konkrit tentang hakekat keberadaan setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hal 51

³ Maria Farida Indrati.S, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal.10

⁴ Ibid.

⁵ Hamid S.Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 1992, hal.3

⁶ Ibid, hal.4-5

dalam mengatur tingkah laku manusia yang bersifat dan berlaku mengikat umum agar diperoleh kejelasan dan kejernihan yang bersifat kognitif.⁷

Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa fenomena keberadaan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu kenyataan yang dapat dipahami dan dianggap wajar apabila dalam *rechtsstaat* yang modern terjadi banjir peraturan-peraturan yang tidak selalu baik dan benar. Perlu dipahami bahwa banjir peraturan tersebut tidak dapat dibendung tetapi hanya dapat ditertibkan dan diperbaiki.⁸ Oleh karena itu perlu adanya koreksi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi agar diperoleh suatu peraturan perundang-undangan yang harmonis dan sinkron satu sama lain.

Berkaitan dengan proses pengharmonisasian, pada prinsipnya ada beberapa teori perundang-undangan yang dapat menjelaskannya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Teori yang paling berkaitan adalah teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang dilihat oleh Adolf Merkel yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*)⁹. Menurut Adolf, suatu norma hukum itu ke atas bersumber pada norma di atasnya dan ke bawah menjadi sumber dan dasar bagi norma dibawahnya, sehingga suatu norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif. Norma hukum itu masa berlakunya tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, apabila norma hukum yang di atasnya dicabut maka norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut dan terhapus pula.

Berdasarkan teori Adolf Merkel tersebut kemudian Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Menurut Kelsen, norma yang mengatur penciptaan norma lain berkedudukan lebih tinggi, norma yang diciptakan sesuai dengan norma yang disebut norma pertama itu berkedudukan lebih rendah, tatanan hukum bukanlah suatu sistem norma yang terkoordinir yang berkedudukan sama, melainkan sebuah hierarki norma hukum dengan berbagai jenjang.¹⁰ Tata hukum menurut Hans Kelsen, khususnya sebagai personifikasi negara bukan merupakan sistem norma yang dikoordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hierarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan¹¹.

Lebih lanjut Kelsen menyatakan 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 yakni norma dasar (*grundnorm*)¹². Bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, dalam suatu tata susunan/hierarki sistem norma, norma tertinggi itu menjadi tempat bergantung bagi norma yang berada dibawahnya, sehingga apabila norma dasar berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya¹³.

Teori jenjang Kelsen melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah

⁷ B.Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Draftting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008, hal.30.

⁸ Hamid.S. Attamimi, *Op.Cit*, hal.11

⁹ Maria Farida Indrati.S, *Op.Cit*, hal.41

¹⁰ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu hukum Normatif*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hal.244

¹¹ Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal.109.

¹² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1945, hal 35.

¹³ Maria Farida Indrati.S, *Op.Cit*, hal 42

kedudukan suatu norma akan semakin konkret norma tersebut. Norma yang paling tinggi yang menduduki puncak piramida disebut oleh Kelsen dengan nama *Grundnorm* (norma dasar) atau *Ursprungnorm*.

Teori jenjang dari Kelsen ini kemudian dikembangkan lagi oleh yakni Hans Nawiasky. Berbeda dengan Kelsen, Nawiasky mengkhususkan pembahasannya pada norma hukum saja. Sebagai penganut aliran hukum positif, hukum disinipun diartikan identik dengan perundang-undangan (peraturan yang dikeluarkan oleh penguasa). Teori dari Nawiasky disebut dengan teori jenjang norma hukum *die theorie stufenordnung der rechtsnormen* ¹⁴.

Menurut Nawiasky norma tertinggi negara yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*) sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorn* atau norma fundamental negara. Lebih lanjut menurut Nawiasky norma dapat disusun atas : (1) norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), (2) aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), (3) undang-undang formal (*formell gesetz*) dan (4) peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).¹⁵ Kelompok norma tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya.¹⁶

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, menurut Maria Farida Indrati, Pancasila merupakan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) yang merupakan norma hukum yang tertinggi dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-Undang sebagai *formell gesetz*, serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah¹⁷.

Menurut **Bagir Manan**, ajaran tentang tata urutan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip :¹⁸

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undnagan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya
4. Suatu peraturan perundag-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundag-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Berdasarkan teori penjenjangan peraturan perundang-undangan , suatu peraturan daerah sebagai peraturan yang otonom harus didasarkan pada peraturan hukum yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari peraturan yang ditegaskan oleh peraturan yang lebih tinggi itu. Hal ini juga membantu memastikan bahwa peraturan daerah tetap berada dalam satu kesatuan sistem hukum.

¹⁴ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal.116.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, *Op.cit*, hal.170.

¹⁶ Maria FaridaIndrati.S, , *Op.Cit*, hal 45

¹⁷ Maria FaridaIndrati.S, , *Op.Cit*, hal 57

¹⁸ Bagir Manan, *Teori Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 133

Untuk menjamin peraturan daerah konsisten dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, diperlukan proses harmonisasi sebelum peraturan daerah ditetapkan. Istilah harmonisasi, dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *harmonize* yang berarti berpadanan, seimbang, cocok, berpadu dan juga memakai istilah *harmony* yakni keselarasan, keserasian, kecocokan, kesesuaian, kerukunan¹⁹. Menurut Kamus Bahasa Indonesia,²⁰ harmonis yaitu selaras, dan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998) harmonisasi yakni serasi, selaras, sepadan, sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidak selarasan. Dengan kata lain pengharmonisasian adalah kegiatan untuk mengharmonisasikan atau menyelaraskan.

Pada tahun 1902, Rudolf Stammler dari Jerman memperkenalkan konsep hukum bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah untuk mengharmonisasikan berbagai maksud, tujuan dan kepentingan individu dengan individu dan individu masyarakat. Menurut L.M. Lapien Ghandi, yang mengutip buku *Tussen en verscheidenheid : Opstellen over harmonisatie in staats-en bestuursrecht* (1988), dalam pidato pengukuhan guru besarnya (Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif) sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, mengatakan bahwa:

“.....harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.²¹

Menurut **A. Hamid S. Attamimi**, sinkronisasi dapat dilakukan dengan dua cara yakni²²: *Pertama, tidak bertentangan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan Kedua, masih tetap dalam lingkup yang dibenarkan oleh asas-asas dan norma-norma hukum yang berlaku. Sinkronisasi dapat berbentuk Vertikal, dan Horizontal.* Menurut Maria Farida Indrati.S, peraturan perundang-undangan dikategorikan baik apabila ketentuan didalamnya merupakan rumusan-rumusan yang selaras, serasi dan sesuai dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan lainnya baik yang dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi²³. Hal-hal inilah yang kemudian seringkali disebut sebagai sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut **Maria Farida Indrati. S**²⁴ menyatakan bahwa pengertian sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu upaya atau kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras) dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain baik yang bersifat sejajar (*horizontal*) atau bersifat hierarkis (*vertical*). Selanjutnya menurut Yuliandri, harmonisasi juga berkaitan dengan pelaksanaan sinkronisasi ketika proses pembentukan undang-undang.²⁵

Menurut **Pokjanas Perda Bappenas RI**²⁶, harmonisasi dirumuskan sebagai istilah yang merujuk pada keselarasan suatu produk peraturan perundang-undangan dengan produk peraturan yang ada di atasnya, misalnya apakah suatu Peraturan Daerah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang juga mengatur hal yang sama. Sementara istilah sinkronisasi dirumuskan sebagai istilah yang lebih merujuk kepada keselarasan antar produk hukum yang berada dalam satu

¹⁹ John M.Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, PT Gramedia Jakarta, Jakarta, 2000.

²⁰ Muhammad Ali, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Pustaka Amani, Jakarta, 2006.

²¹ Yuliandri, *Fungsionalisasi Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dalam Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan*. Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hal.226.

²² A. Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal 292.

²³ Maria Farida Indrati.S, *Meningkatkan Kualitas Peraturan perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 4 No.2-Juni 2007, Ditjen Peraturan dan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2007, hal.24

²⁴ Ibid, hal 25

²⁵ Ibid, hal.231.

²⁶ Kelompok Kerja Nasional Pengkajian Peraturan Daerah (Pokjanas Perda), *Kajian dan Rekomendasi Peningkatan Kualitas Substansi, Proses Harmonisasi dan Sinkronisasi Perda Pelayanan Publik*, Bappenas RI, Jakarta, 2010, hal.77

derajat yang sama, misalnya Perda Kabupaten A tentang Pendidikan apakah selaras dengan muatan Perda tentang Bantuan Biaya Pendidikan yang juga dirumuskan oleh Perda Kabupaten A. Selain itu sinkronisasi juga tidak terbatas pada produk hukum dalam satu kota/kabupaten, tetapi juga mencakup sinkronisasi produk hukum lintas kabupaten/kota atas obyek yang sama. Contoh yang paling sering muncul adalah mengenai pengelolaan sungai yang melewati beberapa daerah kabupaten/kota, dan lain-lain sebagainya.

Pengharmonisasian merupakan upaya untuk menyelaraskan sesuatu, dalam hal ini Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang disusun secara sistematis dalam suatu struktur atau asas peraturan hukum yang bersifat hierarkis, sehingga Peraturan Daerah tersebut utuh dan jelas tercermin dalam cara berpikir dan pemahamannya atau pengertian bahwa perda merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan dan kesatuan gagasan peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem agar peraturan perundang-undangan dapat berfungsi secara efektif.²⁷

Disamping itu pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah adanya pembatalan oleh pemerintah ataupun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang kompeten. Pengharmonisasian akan menjamin proses pembentukan rancangan peraturan daerah dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Adapun aspek-aspek apa yang perlu diharmonisasikan, setidaknya ada dua aspek yaitu yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan dan teknik penyusunannya.²⁸

Dapat disimpulkan bahwa pengharmonisasian sebenarnya dapat diartikan sebagai upaya untuk menyelaraskan, mengadaptasi, memantapkan, dan menyempurnakan konsep rancangan rezim undang-undang dengan rezim undang-undang lain yang berstatus lebih tinggi, sederajat maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).²⁹

Pentingnya proses harmonisasi dan sinkronisasi antara lain karena alasan sebagai berikut³⁰ :

Pertama, Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional. Peraturan perundang-undangan nasional harus dipandang sebagai satu kesatuan sistem yang utuh dan terpadu, satu sama lainnya mempunyai keterkaitan dan tidak boleh bertentangan baik dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun dengan peraturan yang sederajat. Oleh karena itu pengharmonisasi dan sinkronisasi sangat diperlukan dalam rangka untuk mengawal agar suatu peraturan perundang-undangan tetap berada dalam kerangka kesatuan sistem hukum nasional.

Kedua, peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review*) baik secara materil maupun formil. Harmonisasi dan sinkronisasi pada prinsipnya memegang peran strategis sebagai upaya preventif mencegah diajukan suatu peraturan perundangan-undangan lembaga peradilan. Harmonisasi dan sinkronisasi perlu dilakukan secara cermat agar nantinya Perda yang dihasilkan tidak mudah diajukan untuk di *judicial review*. Berdasarkan ketentuan Pasal 24A UUD 1945, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kemudian berdasarkan Pasal 24C pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

²⁷ A.A. Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum dalam Prespektif Peraturan Perundang-undangan*, Depkumham, Jakarta, 2006, hal. 359

²⁸ Nimatul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FHUII Perss, Yogyakarta, 2007, hal. 107

²⁹ Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 4 No.2-Juni 2007, Ditjen Peraturan dan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2007, hal.48.

³⁰ Ibid, hal.48

Ketiga, menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan dengan taat asas agar terciptanya suatu peraturan perundang-undangan yang baik yang dapat menjamin kepastian hukum bagi masyarakat yang diatur. Suatu peraturan perundangan perlu memenuhi berbagai persyaratan yang mencakup asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan, mengkomodir aspirasi masyarakat, dan lain-lain sebagainya.

Menurut Maria Farida Indrati, S,³¹ untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, sinkronisasi tidak hanya dilakukan dengan menyesuaikan dan menyelaraskan berbagai pengertian dan kalimat yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan juga perlu mempertimbangkan latar belakang, konsep ideologi yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai suatu contoh, apabila suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai latar belakang dan konsep berfikir serta dipengaruhi oleh sistem yang individualis tentu akan sangat sukar diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan lain yang mempunyai latar belakang dan konsep berfikir serta dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan. Dalam kaitan ini, sistem hukum nasional Indonesia mempunyai dampak yang signifikan terhadap proses harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah yang merupakan bagian integral dari sistem peraturan perundangan secara nasional. Pentingnya harmonisasi dan sinkronisasi dalam bidang hukum sering kali diartikan sebagai harmonisasi peraturan antar produk hukum baik pada tingkat yang satu maupun pada tingkat yang berbeda. Ada beberapa definisi tentang harmonisasi yang muncul, antara lain harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah yang bertujuan untuk menyelaraskan hukum-hukum tertulis yang berkaitan dengan nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomi, dan yuridis.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi akan mengkaji apakah rancangan peraturan tersebut mencerminkan harmonisasi dan kesesuaian dalam berbagai aspek dengan peraturan perundang-undangan lainnya, hukum tidak tertulis yang tumbuh dalam masyarakat, atau harmonisasi dengan konvensi-konvensi internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia..³²

Perda merupakan salah satu sub sistem dalam sistem peraturan perundang-undangan dalam Negara Republik Indonesia. Menurut Paul Scholten³³ antara lain dikemukakan bahwa : *"dan dari kesatuan hukum itu muncul, bahwa aturan-aturan harus memperhatikan homogenitas logical, yang menyebabkan menata diri ke dalam suatu sistem"*. Lebih lanjut dikemukakan: *"Tiap aturan hukum hanya berlaku dalam konteks interaksi dengan aturan-aturan hukum yang lain"*. Dan hal itu, kata dia, hanya mungkin terjadi jika aturan-aturan tersebut dihubungkan secara logis sehingga membentuk satu kesatuan, yakni muncul dalam sebuah sistem. Sistem dicirikan oleh adanya tujuan, mempunyai batas-batas, terbuka, terdiri dari sub-sistem, saling berhubungan dan saling bergantung, menjadi satu kesatuan yang utuh, dan melakukan kegiatan-kegiatan yang transformatif ada mekanisme kontrol dan memiliki kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri..³⁴

Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan nasional harus dilihat sebagai suatu sistem yang lengkap dan terpadu, yang masing-masing saling berkaitan. Oleh karena itu, harmonisasi sangat penting untuk memastikan bahwa hukum tetap berada dalam keseragaman sistem hukum nasional.

Bidang ini juga mencakup peraturan daerah yang merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional. Oleh karena itu, peraturan daerah perlu diintegrasikan ke dalam keseluruhan sistem peraturan hukum. Artinya, peraturan daerah sebagai sarana pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan tidak hanya memperhatikan keadaan khusus dan kekhasan masing-masing daerah,

³¹ Maria Farida Indrati, S, *Op.cit*, hal. 25

³² Kelompok Kerja Nasional Pengkajian Peraturan Daerah (Pokjanas Perda), *Op.Cit* hal 37

³³ Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Bandung; Alumni, 2003, hal.30

³⁴ Tatang M.Amirin, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal.21

tetapi juga memperhatikan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁵ Dalam konteks ini, jelas bahwa peraturan daerah juga perlu melalui proses harmonisasi sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Menurut AA. Oka Mahendra ada beberapa hal yang mengakibatkan terjadinya kondisi disharmoni dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yakni :³⁶

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

Ketidak harmonisan di bidang hukum pada prinsipnya juga dapat terjadi karena ³⁷ :

1. Adanya perbedaan antara rumusan peraturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal peraturan tersebut secara keseluruhan. Ketentuan yang menyatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua hukum yang berlaku menjadi tidak efektif.
2. Adanya perbedaan pengaturan antara peraturan perundang-undangan nasional dan perjanjian-perjanjian atau konvensi internasional.
3. Adanya perbedaan pengaturan peraturan perundang-undangan dengan hukum kebiasaan, hukum adat dan/atau hukum agama.
4. Adanya perbedaan pengaturan antara Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaannya ataupun antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan pemerintah lainnya. Pada saat ini dikenal berbagai Juklak (petunjuk pelaksanaan) atau Juknis (petunjuk teknis) yang sifatnya kebijaksanaan yang dalam prakteknya mungkin saja bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan.
5. Adanya perbedaan pengaturan peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung.
6. Kebijaksanaan-kebijaksanaan antar instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan serta adanya perbedaan antara kebijaksanaan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
7. Adanya rumusan ketentuan yang kurang tegas dan mengundang perbedaan tafsiran.
8. Adanya benturan wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Kondisi peraturan perundang-undangan yang tidak selaras, serasi dan tidak harmonis pada prakteknya mengakibatkan :³⁸

³⁵ Wahiduddin Adams, *Penyusunan Program Legislasi Daerah (prolegda) Dalam Rangka Mewujudkan Produk Hukum Daerah yang Komprehensif*, disampaikan pada *workshop* "Peningkatan Kapasitas Anggota DPRD se-Indonesia yang diselenggarakan INSCO Regional Government Management Consultant tanggal 27 April dan 1 Mei 2006 di Jakarta, legalitas.org

³⁶ AA.Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, www.legalitas.go.id, ditulis tanggal 1 April 2010, Jakarta.

³⁷ Kelompok Kerja Nasional Pengkajian Peraturan Daerah (Pokjanas Perda), *Op.Cit*, hal.81

³⁸ Ibid

1. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
2. Timbulnya ketidakpastian hukum;
3. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan/atau
4. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Pada prinsipnya aspek-aspek yang perlu diharmonisasi dan sinkronisasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia mencakup 2 aspek yaitu³⁹ :

1. Aspek konsepsi materi muatan peraturan perundang-undangan
 - a. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila dan cita-cita luhur bangsa Indonesia. Pancasila juga merupakan cita hukum yang tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus sebagai dasar yang bersifat konstruktif yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum
 - b. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
 - c. Pengharmonisasian secara vertikal, yakni pengharmonisasian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, agar materi yang di atur tidak bertentangan dan tumpang tindih dengan peraturan perundang-perundangan yang lebih tinggi..
 - d. Pengharmonisasian secara horizontal, agar tidak menimbulkan ambiguitas dan ketidakpastian hukum dalam penerapan suatu produk perundang-undangan. Pembentuk peraturan perundang-undangan juga perlu melakukan koordinasi dengan instansi terkait yang secara substansial menguasai materi suatu peraturan perundang-undangan dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
 - e. Pengharmonisasian dengan kepentingan umum masyarakat, jangan sampai suatu produk peraturan perundang-undangan melanggar kepentingan umum sehingga merugikan masyarakat.
 - f. Pengharmonisasi dengan memperhatikan dan menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia.
 - g. Pengharmonisasian dengan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - h. Pengharmonisasian dengan memperhatikan putusan *judicial review* (pengujian suatu produk perundang-undangan) yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.
 - i. Pengharmonisasian dengan hukum adat dan norma-norma tidak tertulis lainnya seperti norma agama, norma kesusilaan, sopan santun dan lain-lain sebagainya.
 - j. Pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan konvensi/perjanjian internasional terutama yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia.
 - k. Pengharmonisasian dengan teori hukum, asas hukum, sistem hukum, dan pendapat para ahli yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.

³⁹ Wicipto Setiadi, *Op.Cit*, hal.52

1. Pengharmonisasian dengan yurisprudensi putusan hakim Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.
- m. Pengharmonisasian rancangan suatu peraturan daerah dengan peraturan daerah lain dan antara pasal-pasal dalam rancangan peraturan daerah itu sendiri.
2. Aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, baik menyangkut kerangka, format dan sistematika peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus seperti pendelegasian kewenangan, penyidikan, pencabutan, perubahan, penetapan, pengesahan maupun ragam bahasa peraturan perundang-undangan yang mencakup penggunaan bahasa, pilihan kata atau istilah dan teknik pengacuan.

Berdasarkan hal di atas, secara teoritis dapat disimpulkan bahwa diperlukan proses harmonisasi untuk menjamin konsistensi peraturan mulai dari peraturan tingkat pusat hingga peraturan daerah. Harmonisasi peraturan daerah juga dapat diartikan sebagai upaya untuk menyelaraskan peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan agar menjadi satu kesatuan yang utuh dalam keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3.2. Pengharmonisasian Peraturan Daerah di Indonesia

Proses pengharmonisasian pada prinsipnya telah ditetapkan istilahnya dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah diubah beberap kali terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan mengenai harmonisasi peraturan daerah pada mulanya terdapat pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa harmonisasi, pembulatan, dan integrasi konsep rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selain itu, harmonisasi, penyusunan, dan integrasi rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum/bagian hukum dan dapat juga melibatkan badan vertikal Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Berdasarkan pendelegasian kewenangan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, maka ditetapkanlah Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 76 dan Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 Perpres dimaksud diatur tata cara pengharmonisasian Raperda.

Selanjutnya tata cara pengharmonisasian kemudian juga diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor (Permendagri). Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pengaturan pengharmonisasian tersebut dijumpai dalam Pasal 29 sampai dengan Pasal 31 dan Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 Permendagri dimaksud. Berikut tabel perbandingan pengaturan harmonisasi di Perpres dan Permendagri:

Tabel 1
Tata Cara Pengharmonisasian Raperda

Perpres Nomor 87 Tahun 2014	Permendagri Nomor 80 tahun 2015
-----------------------------	---------------------------------

Raperda Inisiatif Pemerintah Daerah	
1. Ketua tim penyusun raperda menyampaikan hasil Raperda kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. 2. Sekretaris Daerah menugaskan kepala biro hukum/kabag hukum untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda, yang dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. 3. Sekretaris Daerah menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada Pemrakarsa dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman Raperda. 4. Sekretaris Daerah Provinsi menyampaikan Raperda Provinsi yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada Kepala Daerah.	1. Ketua tim penyusun menyampaikan hasil Raperda kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. 2. Sekretaris daerah menugaskan kepala perangkat daerah yang membidangi hukum untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda, yang dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. 3. Sekretaris daerah menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada pemrakarsa dan pimpinan perangkat daerah terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman rancangan perda. 4. Sekretaris daerah menyampaikan rancangan perda yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada Kepala Daerah 5. Setiap rancangan perda yang merupakan konsep akhir yang akan disampaikan kepada DPRD harus dipaparkan ketua tim kepada Kepala Daerah.
Raperda Inisiatif DPRD	
1. Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian. 2. Pengkajian dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. 3. Balegda menyampaikan hasil pengkajian Rancangan Peraturan Daerah kepada Pimpinan DPRD. 4. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Balegda dalam rapat paripurna DPRD. 5. Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada semua anggota DPRD dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD	1. Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian. 2. Pengkajian dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. 3. Balegda menyampaikan hasil pengkajian Rancangan Peraturan Daerah kepada Pimpinan DPRD. 4. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Balegda dalam rapat paripurna DPRD. 5. Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada semua anggota DPRD dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD

Dari tabel tersebut diatas terlihat tata cara pengharmonisasian Raperda yang diatur hampir sama dan tidak ada perbedaan. Namun Perpres dan Permendagri sama-sama tidak mengatur substansi pengharmonisasian itu seperti apa, bagaimana pengharmonisasian dilakukan, dan apa pisau analisis dari proses pengharmonisasian. Hal ini menyebabkan praktek pengharmonisasian menjadi berbeda-beda dan hasil pengharmonisasian yang berbeda-beda pula. Bisa saja kemudian hasil pengharmonisasian di suatu provinsi menyatakan bahwa Raperda tersebut bukan merupakan kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tapi di provinsi lain Raperda dengan substansi yang sama ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Kemudian di tahun 2018, Kementerian Hukum dan HAM menetapkan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Didalam dasar menimbang peraturan menteri tersebut dinyatakan bahwa peraturan menteri dimaksud untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Pasal 3 Peraturan Pemerintah dimaksud menyatakan bahwa “perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya dan dalam melaksanakan tugasnya Perancang harus melakukan pengharmonisasian”. Pengharmonisasian oleh perancang ini lah yang kemudian diatur oleh Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018. Pengaturan pengharmonisasian oleh perancang ini tentu saja berbeda dengan pengaturan pengharmonisasian yang diatur dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 yang sepenuhnya mengatur tata cara pengharmonisasian oleh institusi yakni oleh Sekretaris Daerah melalui Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum (raperda inisiatif Pemerintah daerah) atau oleh Bapemperda (raperda inisiatif DPRD). Dalam Permenkumham Nomor 22 tahun 2018 tersebut diatur tata cara pengharmonisasian oleh perancang sebagai berikut:

Tabel 2
Tata Cara Pengharmonisasian Raperda Berdasarkan
Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018

Substansi Harmonisasi	Tata Cara
Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Pengharmonisasian adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.	1. Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah disampaikan secara tertulis oleh Pemrakarsa kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan Pengharmonisasian. 2. Permohonan yang diajukan dengan melampirkan: a. penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik untuk rancangan peraturan daerah; dan b. rancangan peraturan perundang-undangan
Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah bertujuan untuk: a. menyelaraskan dengan:	3. berdasarkan permohonan tersebut Kepala Kantor Wilayah menugaskan Perancang untuk melakukan

1. Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi dan Putusan Pengadilan; dan 2. teknik penyusunan peraturan perundang- undangan; dan b. menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.	Pengharmonisasian. 4. Untuk menjaga obyektifitas pembahasan dalam rapat Pengharmonisasian, Perancang yang berasal dari instansi Pemrakarsa tidak dapat ditugaskan oleh Kepala Kantor Wilayah untuk memimpin rapat Pengharmonisasian. 5. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang- undangan yang dibentuk di daerah mengikutsertakan unsur:
Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang- undangan yang dibentuk di daerah oleh Perancang meliputi: 1. rancangan Peraturan Daerah Provinsi; 2. rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; 3. rancangan Peraturan Gubernur; 4. rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota; 5. rancangan Peraturan Desa atau yang setingkat; dan 6. rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat.	a. pemerintah daerah, DPRD, pemerintah desa atau sebutan lain yang mengajukan permohonan Pengharmonisasian; dan b. lembaga pemerintah atau instansi vertikal yang terkait. c. dapat mengikutsertakan narasumber ahli dalam rapat harmonisasi atas biaya yang dibebankan pada anggaran Pemrakarsa. 6. Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah yang telah diharmonisasikan Perancang disampaikan kembali oleh Kepala Kantor Wilayah kepada Pemrakarsa. 7. Kepala Kantor Wilayah menyampaikan surat keterangan telah dilakukan Pengharmonisasian kepada Pemrakarsa dengan melampirkan naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah 8. Naskah rancangan peraturan perundang-undangan diproses lebih lanjut oleh Pemrakarsa sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Permenkumham tersebut telah menjelaskan pengertian pengharmonisasian dan tata cara pengharmonisasian, namun memang kemudian tidak secara eksplisit menyatakan ditahapan mana permohonan pengharmonisasian dilakukan oleh pemrakarsa. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang, Perpres dan Permendagri yang kemudian menjadikan pengharmonisasian sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang wajib ditempuh oleh Daerah yakni berada pada tahapan penyusunan peraturan daerah. Terlihat bahwa kemudian Permenkumham tersebut berdiri sendiri dan tidak sebangun dengan Perpres dan Permenkumham, karena tidak memposisikan proses pengharmonisasian bagian dari proses pembentukan, tapi kemudian

menjadikan proses pengharmonisasian sebagai bagian dari pelaksanaan tugas perancang peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya pada tahun 2019 dan tahun 2022, ditetapkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang kemudian mengubah tata cara pengharmonisasian. Berikut perbandingan tata cara pengharmonisasian berdasarkan ketiga Undang-Undang tersebut:

Tabel 3
Pengharmonisasian Raperda berdasarkan
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Pasal 58 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019	Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022
Ayat (1) 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.	Ayat (1) 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.	Ayat (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Ayat (2) 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.	Ayat (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. ^[1] _{SEP}	Ayat (2) (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut diatas maka pengharmonisasian Raperda dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang merupakan instansi vertikal dari Kementerian Hukum dan HAM. Dengan adanya ketentuan tersebut maka proses pengharmonisasian yang

sebelumnya dikoordinasikan oleh Biro Hukum atau Bapemperda maka sekarang di koordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM dan dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Namun sayangnya setelah Undang-Undang tersebut ditetapkan, sampai saat ini Perpres dan Permendagri yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, belum diubah. Sehingga tata cara pelaksanaan pengharmonisasian dan substansi pengharmonisasian kemudian tidak mendapatkan kepastian hukum yang jelas. Kementerian Hukum dan HAM kemudian menerbitkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.04.02 tahun 2022 dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 tentang Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah. Dalam dasar menimbang keputusan tersebut dinyatakan bahwa keputusan dimaksud bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 58 dan Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pada akhirnya penerbitan SE dan Keputusan Menteri tersebut digunakan untuk mengisi kekosongan hukum dan memberi kepastian hukum karena adanya keadaan mendesak yang memaksa pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan demi kepentingan yang besar dan mencegah terjadinya stagnasi pemerintahan sehingga melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁰

Berdasarkan data dari sistem informasi pengharmonisasian peraturan daerah yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa data pengharmonisasian yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di seluruh Indonesia mulai tahun 2022 adalah 6325 Rancangan Produk Hukum Daerah dengan rincian:

- a. Pengharmonisasian terhadap Raperda Provinsi sebanyak 248 Raperda
- b. Pengharmonisasian terhadap Raperda Kab/Kota sebanyak 2.286 Raperda.
- c. Pengharmonisasian terhadap Raperkada Provinsi sebanyak 163 Raperkada
- d. Pengharmonisasian terhadap Raperkada Kab/Kota sebanyak 3.628 Raperkada

Dari data tersebut terlihat bahwa pengharmonisasian telah dilaksanakn oleh Kementerian Hukum dan HAM, walaupun belum ada peraturan pelaksana yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan pengharmonisasian dimaksud. Kementerian Hukum dan HAM untuk mengatasi kekosongan hukum kemudian menetapkan kebijakan berupa keputusan menteri untuk menjadi pedoman bagi proses pengharmonisasian di seluruh Indonesia.

Solusi ini tentu saja hanya untuk jangka pendek, karena kepastian hukum untuk pengharmonisasian harusnya dimuat dalam Perpres dan Peraturan Menteri yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang.

4. Kesimpulan

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Darah pada prinsipnya berdasarkan teori peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan untuk menjaga konsistensi peraturan perundang-undangan. Dalam konsep hierarki peraturan perundang-undangan, harmonisasi peraturan daerah bertujuan agar peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi yaitu Pancasila sebagai norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*), Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-Undang dan Perppu sebagai *formell gesetz*, dan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*). Walaupun pada akhirnya ada beberapa ahli yang kemudian menambahkan beberapa hal seperti asas hukum, hukum adat, perjanjian internasional, dan lain-lain sebagainya sebagai hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan pengharmonisasian, namun menurut penulis pada prinsipnya berdasarkan teori hierarki, pengharmonisasian peraturan daerah sebaiknya hanya

⁴⁰ Anang Dwiatmoko dan Harsanto Nursadi, *Problematisa dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah melalui Harmonisasi yang Sentralistik*, Jurnal Legislasi Volume 19 Nomor 3 tahun 2022, hal 292-306.

ditujukan untuk menjamin kesesuaian peraturan daerah daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di Indonesia sendiri, pengaturan kewajiban pengharmonisasian rancangan peraturan daerah ini sudah dibakukan dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun pengaturan dalam Undang-Undang tersebut sampai saat ini belum ditindaklanjuti dengan penyusunan peraturan pelaksana berupa Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri, sehingga materi pengharmonisasian, tata cara pengharmonisasian, aspek pengharmonisasian, dan substansi pengharmonisasian belum diatur rigid dan cermat. Satu-satunya yang dijadikan pedoman oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam melaksanakan pengharmonisasian pada saat ini adalah Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023. Ini tentu saja tidak boleh dibiarkan berlarut-larut, kekosongan hukum dalam proses pengharmonisasian harus segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan segera menetapkan perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Diharapkan peraturan pelaksanaan ini nantinya bisa menjamin kepastian hukum dalam meletakkan pisau analisis dan mekanisme detail pengharmonisasian daerah sehingga tidak ada lagi tafsiran yang berbeda dalam proses pengharmonisasian peraturan daerah.

Referensi

Buku:

- A.A. Oka Mahendra (2017), *Pedoman Praktis Legal Drafting*, Setara Press, Malang
- A.A. Oka Mahendra (2006), *Reformasi Pembangunan Hukum dalam Prespektif Peraturan Perundang-undangan*, Depkumham, Jakarta
- A. Hamid S.Attamimi (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta
- Bagir Manan (2003), *Teori Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta
- B.Hestu Cipto Handoyo (2008), *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta (2006), *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Hamid S.Attamimi (1992), *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta
- Hans Kelsen (1945), *General Theory of Law and State*, New York, Russel& Russel
- Hans Kelsen (2006), *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung
- Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at (2006), *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie (2021), *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta
- John M.Echols dan Hasan Shadily (2000), *Kamus Inggris Indonesia*, PT Gramedia Jakarta, Jakarta
- Kelompok Kerja Nasional Pengkajian Peraturan Daerah (Pokjanas Perda) (2010), *Kajian dan Rekomendasi Peningkatan Kualitas Substansi, Proses Harmonisasi dan Sinkronisasi Perda Pelayanan Publik*, Bappenas RI, Jakarta
- Maria Farida Indrati.S (2007), *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- Muhammad Ali (2006), *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Pustaka Amani, Jakarta

- Nimatul Huda (2007), *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FHUII Perss, Yogyakarta
- Paul Scholten (2003), *Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Bandung:Alumni
- Soerjono Soekanto (2007), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Tatang M.Amirin (2016), *Pokok-pokok Teori Sistem*, Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Yuliandri (2007), *Fungsionalisasi Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dalam Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan*. Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya

Jurnal:

- Anang Dwiatmoko dan Harsanto Nursadi (2022), *Problematisasi dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah melalui Harmonisasi yang Sentralistik*, Jurnal Legislasi Volume 19 Nomor 3 tahun 2022
- Arie Elcaputra, Ahmad Wali dan Ari Wirya Dinata (2022), *Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah; Sebuah Analisis, Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas hukum Universitas Riau, Vol 11.No 1, Pekanbaru
- Aristo Evandy A.Barlian (2016), *Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum*, Jurnal Fiat Justicia, Universitas Lampung, Volume 10 Nomor 4, Bandar Lampung
- Kadek Tegar Wacika (2021), *Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Yang Diajukan Kepala Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019*, Jurnal Kertha Semaya, Volume 9 Nomor 9
- Maria Farida Indrati.S (2007), *Meningkatkan Kualitas Peraturan perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 4 No.2-Juni 2007, Ditjen Peraturan dan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta
- Wicipto Setiadi (2007), *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 4 No.2-Juni 2007, Ditjen Peraturan dan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta