

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6) menegaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya, dan peraturan daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah.¹

Selanjutnya pada Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 juga menyatakan bahwa peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah melalui peraturan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom.

¹ Muhammad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*; <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/> (terakhir kali dikunjungi pada 4 September 2017).

Pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan nyata daerahnya namun produk hukum daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Dalam membentuk peraturan daerah terdapat tiga aspek penting yang perlu diperhatikan yaitu : a. aspek kewenangan, b. aspek keterbukaan, dan c. aspek pengawasan.²

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan peraturan daerah termasuk ke dalam salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³ Hal ini berarti bahwa peraturan daerah harus tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dilakukan

² Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: 2011, hlm. 12.

³ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dengan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan.

Peraturan daerah mempunyai fungsi diantaranya:⁴

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi;
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah; dan
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Dalam pembentukan rancangan peraturan daerah ini salah proses yang dilakukan adalah pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal tersebut menegaskan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum.

⁴ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Op. Cit*, hlm. 8.

Selanjutnya ketentuan terkait pengharmonisasian rancangan peraturan daerah ini dijelaskan dalam Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kedua pasal tersebut berbunyi bahwa ketua tim penyusun menyampaikan hasil rancangan peraturan daerah provinsi kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Ketentuan pasal ini berlaku secara mutatis mutandis untuk penyusunan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.⁵ Kemudian pada Pasal 30 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menjelaskan bahwa Sekretaris Daerah menugaskan Kepala Perangkat Daerah yang membidangi hukum untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya sebagaimana disebutkan di atas tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan pengharmonisasian dan bagaimana proses pengharmonisasian untuk rancangan peraturan daerah.

⁵ Pasal 77 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Untuk penyusunan peraturan di tingkat pusat, yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, pedoman pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016. Dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ini menjelaskan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan 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.

Berdasarkan literatur, dapat dikemukakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah upaya untuk menyelaraskan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain diluar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).⁶

Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 7

⁶ Wahidudin Adams, *Bunga Rampai Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Komisi Yudisial, Jakarta: 2012, hlm 142.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Melalui pengharmonisasian peraturan perundang-undangan maka akan tergambar dengan jelas bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan nasional.⁷ Selain itu, pengharmonisasian juga penting karena banyaknya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, memerlukan aturan teknis dalam pelaksanaannya, dimana dalam penyusunan aturan teknis tersebut perlu dilihat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan urusan pemerintahan tersebut.

Selain sebagaimana diuraikan diatas, terdapat 3 (tiga) alasan yang menjadi pertimbangan pentingnya pengharmonisasian:⁸

1. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional. Peraturan daerah sebagai suatu sistem atau sub sistem yang lebih besar tentu harus saling terkait, saling tergantung dan merupakan kebulatan yang utuh.
2. Peraturan perundang-undangan dapat diuji baik secara meteril maupun formil. Pengharmonisasian sangat strategis sebagai upaya untuk mencegah dilakukannya pengujian peraturan daerah oleh kekuasaan kehakiman.
3. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid*, hlm. 143.

pembentukan peraturan daerah perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta pemberlakuannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Dari hal diatas, tergambar bahwa proses pengharmonisasian peraturan daerah memiliki peran yang sangat penting dalam menciptakan rancangan peraturan daerah yang harmonis dengan aturan yang lebih tinggi, disusun berdasarkan asas-asas penyusunan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari data yang disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2016 terdapat 3143 peraturan daerah yang dibatalkan baik oleh Gubernur untuk peraturan daerah Kabupaten/Kota maupun oleh Kementerian Dalam Negeri.⁹ Hal ini terjadi karena berbagai sebab, diantaranya adalah karena tidak harmonisnya antara peraturan daerah dengan peraturan yang lebih tinggi, penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁹ Website Sekretariat Kabinet; <http://setkab.go.id/> (terakhir kali dikunjungi pada 20 Juli 2017).

dan juga karena peraturan daerah dinilai menghambat investasi dan memberatkan dunia usaha. Dari jumlah tersebut terdapat 6 (enam) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar yang dibatalkan, baik yang dibatalkan secara keseluruhan maupun sebagian ketentuan dalam peraturan daerah dimaksud.¹⁰

Dari Peraturan Daerah yang dibatalkan dimaksud, dapat dilihat salah satu diantaranya yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 14 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu yang dibatalkan sebagian oleh Kementerian Dalam Negeri dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-9005 Tahun 2016. Dalam Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, menyatakan bahwa Pasal 26 Peraturan Daerah dimaksud bertentangan dengan Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Izin Gangguan di Daerah, dimana izin gangguan berlaku selama perusahaan melakukan usahanya, sedangkan di materi muatan peraturan daerah diatur bahwa izin gangguan berlaku selama 5 (lima) tahun. Dari pembatalan tersebut dapat dilihat bahwa peraturan daerah dimaksud tidak harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perangkat Daerah, perangkat daerah yang membidangi hukum pada Pemerintah Kabupaten Tanah Datar adalah Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah, sehingga jika dikaitkan dengan Pasal 30 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, Bagian Hukum Sekretariat Daerah

¹⁰ Website Kementerian Dalam Negeri; <http://www.kemendagri.go.id> (terakhir kali dikunjungi pada 2 Juli 2017).

Kabupaten Tanah Datar yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam melakukan koordinasi pengharmonisasian suatu rancangan peraturan daerah.

Dengan melihat uraian tersebut, disatu sisi Bagian Hukum menjadi ujung tombak dalam menciptakan rancangan peraturan daerah yang harmonis dengan aturan yang lebih tinggi, disusun berdasarkan asas-asas penyusunan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun disisi lain, belum ada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara teknis mengatur tentang tata cara pengharmonisasian rancangan peraturan daerah. Berdasarkan hal tersebut dan dikaitkan dengan tahapan pembentukan peraturan daerah, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dikemukakan rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah?

2. Bagaimanakah pelaksanaan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahap penyusunan rancangan peraturan daerah?
3. Bagaimanakah pelaksanaan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahap pembahasan rancangan peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan proses harmonisasi rancangan peraturan daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan proses harmonisasi rancangan peraturan daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahap penyusunan rancangan peraturan daerah.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan proses harmonisasi rancangan peraturan daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahap pembahasan rancangan peraturan daerah.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian yang Penulis lakukan, maka manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis :

- a. Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Pengetahuan, khususnya Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.
- b. Dapat menjadi sumbangan pemikiran dan referensi bagi penelitian terkait pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.

2. Manfaat Praktis :

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, utamanya Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang bagaimana proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.
- c. Bagi instansi pemerintah daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan,

khususnya berkenaan dengan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.

- d. Untuk mengetahui lebih lanjut mekanisme dan proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

Untuk penulisan penelitian ini, ada beberapa teori yang dikemukakan yaitu sebagai berikut:

1. Teori Perundang-Undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan dari pada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.¹¹

Lebih lanjut, Maria Farida menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan, secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:¹²

- a. Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau

¹¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Jakarta: 2013, hlm.10.

¹² *Ibid.* hlm. 8.

pengertian-pengertian (*begripsvorming dan begripsverheldering*) dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).

- b. Ilmu perundang-undangan (*gesezgebungslehre*) yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).

Sedangkan Burkhardt Kreams membagi lagi bagian kedua tersebut ke dalam tiga sub bagian yaitu:¹³

- a. Proses perundang-undangan;
- b. Metode perundang-undangan; dan
- c. Teknik perundang-undangan.

Sedangkan menurut Hamid S. Attamimi, teori perundang-undangan 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.¹⁴

Hamid S. Attamimi juga mengemukakan bahwa teori perundang-undangan adalah cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan

¹³ *Ibid.* hlm. 9.

¹⁴ Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta: 1992, hlm. 3.

kejelasan dan kejernihan pemahaman khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundang-undangan.¹⁵ Kemudian, Hamid S.Attamimi menambahkan 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.¹⁶ 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 satu sama lain.

2. Teori Hierarki Norma Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*). 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 suatu norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian

¹⁵ *Ibid.* hlm.4-5.

¹⁶ *Ibid.* hlm.11.

seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹⁷

Hans Nawiasky mengembangkan teori jenjang norma hukum Hans Kelsen dimaksud dengan mengkontekstualisasikannya kepada suatu negara. Nawiasky mengatakan bahwa selain berjenjang, norma hukum suatu negara sejatinya juga berkelompok-kelompok yang terdiri dari empat kelompok besar yaitu:

Kelompok I : Norma Fundamental Negara
(*staatsfundamentalnorm*);

Kelompok II : Aturan Dasar/Pokok Negara
(*staatgrundgesetz*);

Kelompok III : Undang-Undang formal (*formell gesetz*); dan

Kelompok IV : Aturan pelaksanaan dan aturan otonom
(*vreodnung dan autonome satzung*).¹⁸

3. Teori Sistem Hukum

Sistem merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur atau elemen yang saling berinteraksi satu sama lain, dalam sistem tidak menghendaki adanya konflik antar unsur-unsur yang ada dalam sistem, kalau sampai terjadi konflik maka akan segera diselesaikan oleh sistem tersebut.¹⁹

¹⁷ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.* hlm. 41.

¹⁸ Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta: 2013, hlm.19.

¹⁹ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta: 2012, hlm. 311.

Secara umum suatu sistem adalah seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, pengaruh memengaruhi dan saling tergantung, sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi serta mempunyai peranan atau tujuan tertentu. Dari pengertian tersebut, maka sistem peraturan perundang-undangan adalah satu kesatuan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan sub-sub sistem yang terintegrasi dalam satu kesatuan yang bulat dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya.

Sistem hukum ada yang terbuka, maksudnya unsur-unsur dari sistem itu memengaruhi sistemnya, sebaliknya unsur-unsur dalam sistem memengaruhi unsur-unsur di luar sistem. Namun ada juga yang tertutup yang tidak dapat dipengaruhi unsur diluar sistem.²⁰

2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah kata yang menyatakan abstraksi dari gejala-gejala tertentu. Cara menjelaskan konsep adalah dengan defenisi. Sesuai dengan judul penelitian ini: Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar maka kerangka konseptual yang akan digunakan adalah:

- a. Istilah harmonisasi, dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *harmonize* yang berarti berpadanan, seimbang, cocok, berpadu dan juga memakai

²⁰ *Ibid.*

istilah *harmony* yakni keselarasan, keserasian, kecocokan, kesesuaian, kerukunan.²¹ Menurut Kamus Bahasa Indonesia,²² harmonis yaitu serasi, selaras, sepadan, sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidakselarasan. Dengan kata lain pengharmonisasian adalah kegiatan untuk mengharmonisasikan atau menyelaraskan.

Menurut A.A. Oka Mahendra sebagaimana dikutip Wahidudin Adams, pengharmonisasi adalah kegiatan untuk mengharmoniskan atau menyelaraskan, atau dalam bahasa Inggrisnya *harmonize* diartikan *bring into harmony* dan harmoni diartikan sebagai *pleasing combination of related things*.²³

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.”²⁴

²¹ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta: 2000.

²² Muhammad Ali, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Pustaka Amani Jakarta, Jakarta, 2006.

²³ Wahidudin Adam, *Op.Cit.* hlm. 141.

²⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2013, hlm. 215 - 216.

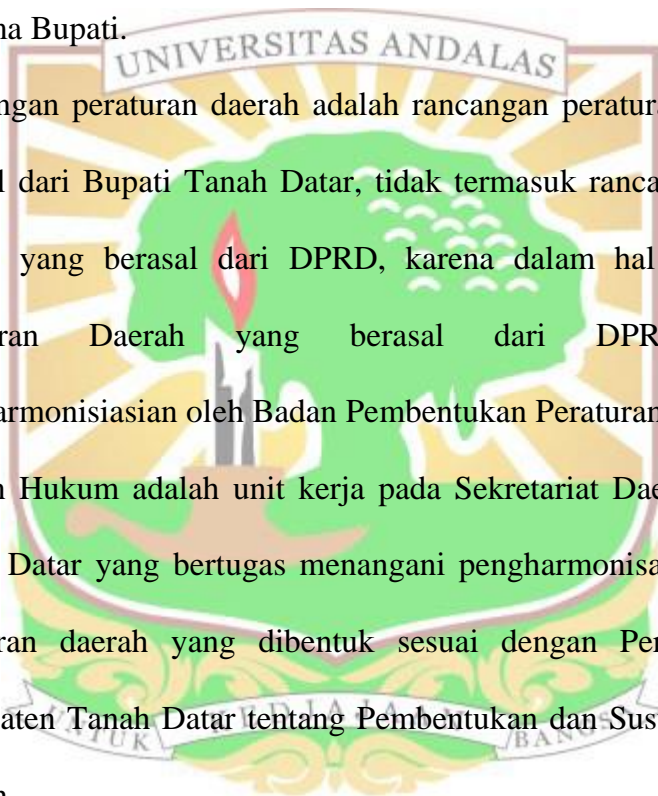
Dalam konteks hukum, menurut Moh. Hasan Wargakusumah, harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, maupun yuridis. Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia.²⁵

Kemudian menurut Wahidudin Adams, harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah upaya untuk menyelaraskan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain diluar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).²⁶

²⁵ Wahidudin Adams, *Op. Cit.* hlm. 142.

²⁶ *Ibid.*, hlm 142.

- b. 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.²⁷
- c. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Bupati.
- d. Rancangan peraturan daerah adalah rancangan peraturan daerah yang berasal dari Bupati Tanah Datar, tidak termasuk rancangan Peraturan daerah yang berasal dari DPRD, karena dalam hal ini rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilakukan pengharmonisasian oleh Badan Pembentukan Peraturan DPRD.
- e. Bagian Hukum adalah unit kerja pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar yang bertugas menangani pengharmonisasian rancangan peraturan daerah yang dibentuk sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.



²⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah empiris atau *socio-legal research* yaitu penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum sosiologis atau empiris terdiri atas: a. Penelitian terhadap identifikasi hukum, dan b. Penelitian terhadap efektifitas hukum.²⁸

Lebih lengkap Zainuddin Ali merumuskan, metode penelitian empiris terdiri atas : (1) penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis), (2) penelitian terhadap efektifitas hukum, (3) penelitian perbandingan hukum, (4) penelitian terhadap sejarah hukum.²⁹

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara lengkap dan sistematis keadaan obyek yang diteliti. Penelitian deskriptif menurut Soerjono Soekanto, diartikan sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan obyek yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat dan sebagainya) sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat sekarang. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan

²⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 1997, hlm. 42.

²⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta: 2009, hlm 30 – 46.

untuk memberikan seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya.

3. Jenis Data

Dalam penelitian *socio-legal research*, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder:

a. Data Primer

Merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan obyek penelitian dan praktek yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang tidak secara langsung diperoleh dari lokasi penelitian atau keterangan-keterangan yang secara tidak langsung diperoleh tetapi cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian hukum ini.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang Penulis gunakan adalah:

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber data yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini yang menjadi

sumber data primer adalah Kepala Bagian, Kasubag dan Staf pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri atas:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yaitu sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaanya.

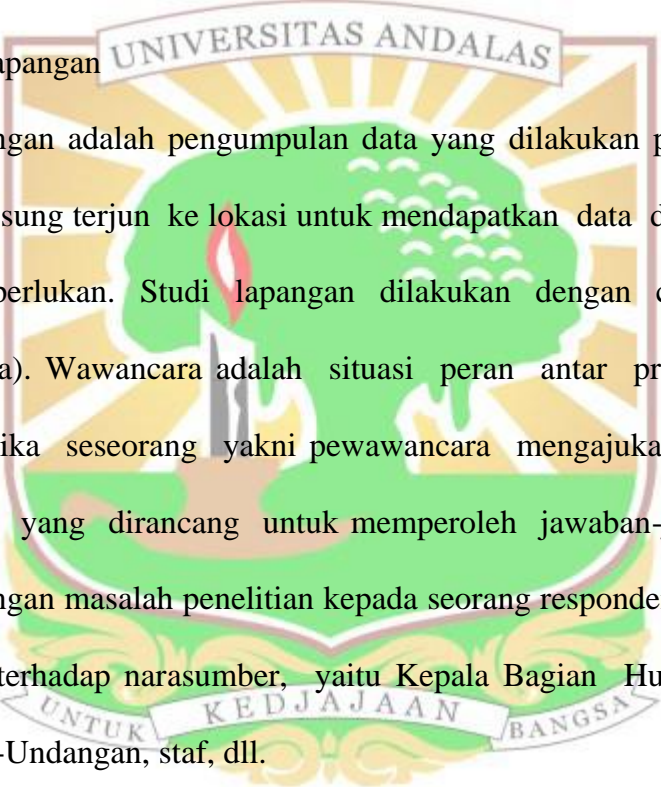
- e) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- f) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan KONSEPSI Rancangan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan KONSEPSI Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
- g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil ilmiah para sarjana, hasil penelitian, buku-buku, koran, majalah, dokumen-dokumen terkait, internet, dan makalah, yang dalam penelitian ini peneliti menggunakan literatur yang berhubungan dengan harmonisasi rancangan peraturan daerah.

- 3) Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus besar bahasa Indonesia, kamus Inggris-Indonesia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mendapatkan data yang tepat, Penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Studi Lapangan



Studi lapangan adalah pengumpulan data yang dilakukan peneliti dengan secara langsung terjun ke lokasi untuk mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan. Studi lapangan dilakukan dengan cara interview (wawancara). Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden. Wawancara dilakukan terhadap narasumber, yaitu Kepala Bagian Hukum, Kasubag Perundang-Undangan, staf, dll.

b. Studi Kepustakaan

Studi dokumen atau bahan pustaka ini Penulis lakukan dengan usaha-usaha pengumpulan data terkait dengan harmonisasi rancangan peraturan daerah dengan cara mengunjungi perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari perundang-undangan, buku-buku, literatur, artikel majalah

dan koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

6. Analisis Data

Analisis data merupakan penyusunan terhadap data yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan. Dalam menganalisis data, Penulis menggunakan analisa kualitatif yaitu menggambarkan keadaan dan peristiwa secara menyeluruh dengan suatu analisis yang didasarkan pada teori ilmu hukum, peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dan pengalaman penulis dalam mempelajari literatur sehubungan dengan harmonisasi rancangan peraturan daerah. Selanjutnya, Penulis akan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer maupun data sekunder yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis dan data-data atau angka-angka yang digunakan hanya sebagai data pendukung.

