

Harmonisasi dan Fasilitasi dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro: Problematika Tumpang Tindih Kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi

Ahmad Charis Aminullah, Fahmi Ramadhan Firmansyah, Desy Trisna Amelia,
Shabrina Nur Ramadhani

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Email: ahmadaminullah618@gmail.com,
fahmiramadhanfirmansyah@gmail.com, desytrisna45@gmail.com,
shabrinaramadhani15@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari satu temuan di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bojonegoro, ada peraturan daerah yang lahir hanya lewat fasilitasi Gubernur, tanpa pernah diharmonisasi di Kantor Wilayah Kementerian Hukum. Yang dipersoalkan, apakah fasilitasi bisa menggantikan harmonisasi tanpa menurunkan mutu norma, padahal keduanya berbeda fungsi, waktu, dan pelaksana, dalam praktik sering dianggap setara. Penelitian memakai metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum primernya merupakan peraturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintahan daerah, dan pembentukan produk hukum daerah. Hasilnya menunjukkan bahwa fasilitasi hanya menguji kelengkapan prosedur sebelum Raperda disetujui bersama dan tidak menyentuh substansi norma. Rancangan yang memuat dasar hukum yang sudah dicabut, definisi yang menyimpang dari undang-undang sektoral, atau rumusan yang multitafsir tetap bisa lolos, asalkan cacatnya tidak terlihat sebagai pelanggaran prosedur. Raperda yang tidak di harmonisasi karena itu menyimpan risiko disharmoni norma yang baru tampak ketika diterapkan pada perkara nyata, lama setelah proses pembentukannya selesai. Penelitian ini menyimpulkan bahwa harmonisasi harus diperlakukan sebagai tahap wajib yang tidak bisa digantikan fasilitasi, dan menyarankan agar Bagian Hukum membangun mekanisme internal yang menjadikan hasil harmonisasi syarat sebelum Raperda diajukan untuk fasilitasi.

Kata Kunci: Bagian Hukum Kabupaten Bojonegoro; Fasilitasi dan Harmonisasi; Peraturan Perundang-Undangan.

Abstract

This study stems from a finding within the Legal Division of the Bojonegoro Regency Regional Secretariat regarding a local regulation that was enacted solely through the Governor's facilitation process, without undergoing harmonization at the Regional Office of the Ministry of Law. The issue at hand is whether facilitation can substitute for harmonization without compromising the quality of the legal norms; although the two processes differ in function, timing, and the executing authority, they are often treated as equivalent in practice. The study employs a normative-juridical method, utilizing both statutory and conceptual approaches. Primary legal sources include regulations concerning the formation of legislation, regional governance, and the creation of regional legal instruments. The findings indicate that facilitation merely verifies procedural completeness prior to the joint approval of the draft local regulation (Raperda) and does not address the substance of the norms. Drafts containing repealed legal bases, definitions inconsistent with sectoral laws, or ambiguous wording can still pass, provided the flaws do not manifest as procedural violations. Consequently, Raperda that bypass harmonization carry the risk of normative disharmony issues that only become apparent during actual implementation, long after the drafting process has concluded. The study concludes that harmonization must be treated as a mandatory stage that cannot be replaced by facilitation, and recommends that the Legal Division establish an internal mechanism requiring harmonization results as a prerequisite before a Raperda is submitted for facilitation.

Keywords: Bojonegoro Regency Legal Division; Facilitation and Harmonization; Legislation.

Pendahuluan

Kewenangan daerah membentuk peraturan daerah (Perda) memang bersumber dari konstitusi, tetapi konstitusi tidak menyerahkannya tanpa kendali. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) memberi pemerintahan daerah hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (6) memberinya hak menetapkan Perda dan peraturan lain untuk menjalankan otonomi itu. Semuanya berlangsung dalam negara kesatuan, sebagaimana ditegaskan Pasal 1 ayat (1). Otonomi dengan begitu adalah pembagian urusan di

dalam satu tatanan hukum nasional, bukan kedaulatan yang berdiri sendiri.¹ Dari tarik-menarik antara kebebasan mengatur dan keharusan selaras inilah persoalan pembentukan Perda bermula.

Hukum positif meredamnya lewat hierarki. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 12/2011), Perda, baik provinsi maupun kabupaten/kota, berada di jenjang paling bawah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) lalu menutup ruang bagi Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum. Dalam teori jenjang norma Hans Kelsen, sebuah norma menerima keabsahannya dari norma di atasnya. Perda yang menyimpang jadi lebih dari sekadar keliru teknis, perda itu akan kehilangan pijakan, meskipun dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.²

Karena penyimpangan selalu mungkin terjadi, negara menyediakan kontrol di dua titik, sebelum Perda berlaku dan sesudahnya. Komposisi keduanya berubah ketika Mahkamah Konstitusi, lewat Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, menyatakan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat dan Gubernur membatalkan Perda tidak sejalan dengan UUD 1945. Sejak itu, koreksi atas Perda yang sudah berlaku bermuara di Mahkamah Agung melalui hak uji materiil menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.³ Akibat praktisnya perlu ditimbang dengan teliti. Koreksi represif kini menuntut pihak yang dirugikan mengajukan permohonan, menanggung waktu dan biaya perkara, dan baru bisa menempuhnya setelah Perda mengikat warga. Kontrol preventif menjadi satu-satunya kesempatan koreksi administratif yang murah dan datang sebelum kerugian muncul. Penelitian ini bertolak dari pandangan bahwa semakin sempit ruang koreksi represif, semakin besar tuntutan atas mutu kontrol preventif, dan semakin mahal salah pilih alur di tahap itu.

Kontrol preventif atas Raperda kabupaten/kota berjalan lewat dua mekanisme yang sering disebut dalam satu tarikan napas. Harmonisasi bekerja pada tahap penyusunan. Tujuannya menyelaraskan rancangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain, yang lebih tinggi maupun yang sederajat, serta dengan kaidah teknik penyusunan dalam lampiran UU 12/2011. Cakupannya tiga lapis yaitu substansi, teknik, dan konsistensi vertikal

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (2), (5), dan (6).

² Nelvitia Purba, Mukidi, dan Sri Rizki Hayati, *Teori Peraturan Perundang-undangan* (2022).

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016; UUD 1945, Pasal 24A ayat (1); Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

serta horizontal. Pelaksananya Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum, yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 (Permenkumham 22/2018). Pasal 3 peraturan ini mewajibkan harmonisasi bagi Raperda provinsi dan kabupaten/kota, juga rancangan peraturan kepala daerah dan peraturan desa. Pasal 4 mengharuskan rancangan disampaikan tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melalui Kepala Kantor Wilayah, dan Pasal 14 menetapkan keikutsertaan Perancang sebagai keharusan, bukan pilihan. Kekuatan harmonisasi ada pada waktunya. Rancangan masih cair, sehingga norma yang bermasalah bisa dibongkar sebelum pembahasan mengeras dan sebelum banyak pihak menaruh kepentingan pada rumusan tertentu.⁴

Fasilitasi punya dasar dan watak lain. Pasal 91 UU 23/2014 menempatkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Pembinaan itu dijalankan lewat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 (Permendagri 80/2015 jo. 120/2018). Pasal 87 menugaskan pembinaan atas rancangan produk hukum daerah kabupaten/kota kepada Gubernur. Pasal 88 ayat (1) menyatakan pembinaan itu berbentuk fasilitasi terhadap Raperda sebelum ada persetujuan bersama kepala daerah dan DPRD, dan fasilitasi menjadi syarat agar rancangan bisa lanjut ke persetujuan bersama, lalu ke pemberian nomor register. Pasal 89 ayat (1) membatasi pelaksanaannya paling lama lima belas hari sejak rancangan diterima. Fasilitasi datang ketika rancangan sudah hampir final dan langsung terkait syarat penomoran register sebelum Perda diundangkan. Posisi ini membatasi jangkauannya. Rancangan sudah melewati pembahasan di lingkungan pemrakarsa, jadi koreksi yang mengubah struktur norma mahal bagi semua pihak yang sudah mencurahkan waktu di dalamnya.⁵ Fasilitasi juga tidak boleh dicampur dengan evaluasi, pengujian tersendiri untuk Raperda tertentu seperti anggaran, pajak, retribusi, dan tata ruang, yang menurut Pasal 88 ayat (2) dikecualikan dari fasilitasi. Evaluasi berada di luar cakupan penelitian ini.

Perbedaan waktu dan pelaku itu tidak berarti kedua mekanisme berbeda fungsi secara mendasar. Sekilas keduanya jalan sendiri-sendiri akan tetapi yang satu memeriksa norma, yang lain memeriksa prosedur dan yang satu dijalankan Perancang di Kanwil Kementerian Hukum, yang lain oleh Gubernur. Tetapi keduanya menjalankan fungsi generik yang sama, yaitu

⁴ Haeril Akbar dan Radian Salman, "Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi dan Fasilitasi dalam Pengawasan Peraturan Daerah," *Amanna Gappa* 33, no. 1 (2025): 1-17.

⁵ Arter Ridwan Abadi, Marten Bunga, dan Nurwita Ismail, "Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo," *Rechtsnormen* 2, no. 1 (2023): 10-15.

kontrol preventif, memastikan masalah pada rancangan ditemukan sebelum Perda mengikat warga dan sebelum koreksi menjadi mahal. Kesamaannya ada pada logika kerja, bukan pada objek atau pelaksana. Keduanya gerbang pemeriksaan yang harus dilewati sebelum tahap berikutnya, dan keduanya bertumpu pada anggapan bahwa mencegah lebih murah daripada memperbaiki.

Bedanya terletak pada apa yang ditanyakan. Harmonisasi bertanya apakah rancangan ini utuh atau selaras dengan norma di atas dan di sampingnya, rapi rumusannya, konsisten di dalam dirinya sendiri. Fasilitasi bertanya apakah rancangan ini sudah menempuh pembinaan yang disyaratkan, tanpa menguji lebih jauh apa yang seharusnya diperbaiki oleh pembinaan itu. Karena itu rancangan bisa lolos tahapan kedua dan tetap gagal di tahapan pertama. Cacat yang lolos bisa berupa dasar hukum yang sudah dicabut, definisi yang berbeda dari undang-undang sektoral, ancaman pidana yang melampaui batas undang-undang, atau rumusan yang multitafsir. Semuanya tidak tampak sebagai pelanggaran prosedur, sehingga tidak tertangkap oleh tahapan yang memang tidak dibuat untuk menangkapnya, dan baru muncul sebagai sengketa norma ketika Perda diterapkan pada perkara nyata.

Di antara kedua mekanisme itu berdiri Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Bagian ini menyiapkan rancangan, mengoordinasikan perangkat daerah pemrakarsa, dan mengurus jalur rancangan menuju harmonisasi maupun fasilitasi. Perannya lebih menentukan daripada kesan administratif yang melekat. Kalau daya ikat kedua tahap tidak dirasakan sama kuat oleh pelaksana di daerah, pilihan alur berubah menjadi keputusan strategis yang praktis berada di tangan Bagian Hukum untuk menempuh dua tahap secara penuh, atau berhenti pada satu tahap yang tampak cukup.

Literatur yang ada sudah membuka banyak sisi hubungan kedua mekanisme. Akbar, Sukardi, dan Salman menunjuk dualisme dalam pengawasan preventif, yakni harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan fasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri, dan mengusulkan pelaksanaan yang kolaboratif agar pengawasan tidak berjalan dengan dua metode berbeda.⁶ Salma, Sukardi, dan Salman menemukan pada Perda provinsi bahwa hasil harmonisasi bersifat rekomendatif dan tidak mengikat, dan bahwa perbedaan hasil antara harmonisasi dan fasilitasi yang tidak dilakukan bersamaan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.⁷ Corak sentralistik harmonisasi juga sudah dipersoalkan.⁸ Dari sisi fasilitasi, kajian Program

⁶ Akbar, Sukardi, dan Salman, "Dualisme Pengawasan Preventif," *Amanna Gappa* 33, no. 1 (2025): 1-17.

⁷ Fairus Dhea Salma, Sukardi, dan Radian Salman, "Kekuatan Mengikat Hasil Pengharmonisasian dan Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi," *Cakrawala* 19, no. 1 (2025): 35-52.

⁸ Anang Dwiatmoko dan Harsanto Nursadi, "Problematisasi dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah melalui Harmonisasi yang Sentralistik," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 292-306.

Pascasarjana Universitas Bosowa menunjukkan bahwa kewenangan fasilitasi Gubernur memengaruhi tingkat kekakuan pemerintah kabupaten/kota dalam membentuk perdanya.⁹

Kajian-kajian ini menjelaskan hubungan kelembagaan kedua mekanisme, daya ikat hasilnya, dan corak pemusatan kewenangannya. Semuanya berbicara dari sudut pengawas, tentang siapa berwenang dan bagaimana hasilnya diperlakukan, dengan objek Perda provinsi atau kerangka kelembagaan secara umum. Penelitian ini berbeda pada tiga hal. Objeknya Perda kabupaten/kota, bukan provinsi. Sudut pandangnya pelaksana di Bagian Hukum yang harus membawa rancangan melewati dua jalur, bukan lembaga pengawas. Lokusnya kasus konkret di Kabupaten Bojonegoro, bukan kerangka normatif yang abstrak.

Perbedaan itu bukan sekadar soal cakupan. Akibat hukum dari kelalaian fasilitasi sudah cukup terang dalam literatur. Akibat dari kelalaian sebaliknya, yaitu rancangan yang difasilitasi tetapi tidak diharmonisasi. Ada catatan yang perlu disebut sejak awal, sebagian literatur menyebut kelalaian fasilitasi berujung pada batalnya Perda, padahal setelah putusan Mahkamah Konstitusi di atas, pembatalan tidak lagi berada di tangan Gubernur atau Menteri. Penelitian ini tidak memakai klaim itu sebagai titik tolak dan memperlakukannya sebagai temuan pembanding, dengan akibat hukumnya ditelaah terpisah dari akibat terhadap mutu norma.

Celah itu melahirkan dugaan yang diuji di fasilitasi tampak bisa menggantikan harmonisasi tanpa menurunkan mutu norma, dan ruang substitusi itu terbuka karena konsep dan pengaturan kedua mekanisme belum sepenuhnya jelas. Pembahasan dugaan ini, termasuk implikasinya bagi strategi hukum Bagian Hukum, ada di bagian Hasil dan Pembahasan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan. Pertama, bagaimana perbedaan konsep dan dasar hukum harmonisasi dan fasilitasi dalam penyusunan Raperda menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bagaimana pengaturan normatif mengenai kewenangan, prosedur, dan kedudukan hukum harmonisasi maupun fasilitasi dalam penyusunan Perda. Kedua, bagaimana strategi hukum yang tepat bagi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bojonegoro agar penyusunan Perda sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Urutannya sengaja bertingkat, dari konsep, ke pengaturan, ke strategi bagi pelaksana di lapangan. Bagian Hukum Kabupaten Bojonegoro dipilih sebagai lokus karena di sana ditemukan produk peraturan daerah yang lahir

⁹ Muh. Syahrul Ago dan Ruslan Renggong, "Pengaruh Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota," *Jurnal Paradigma Administrasi Negara* 3, no. 2 (2021): 81-88.

hanya melalui fasilitasi tanpa harmonisasi, sehingga ketiga pertanyaan itu bisa diuji pada kasus nyata.

Tujuannya mengikuti dua pertanyaan itu. Penelitian ini hendak menguraikan perbedaan konsep dan dasar hukum kedua mekanisme, supaya keduanya tidak lagi dibaca sebagai satu paket atau sekedar urutan administrasi. Penelitian ini juga hendak menganalisis pengaturan kewenangan, prosedur, dan kedudukan hukumnya, termasuk daya ikat hasil masing-masing terhadap kelanjutan pembentukan Perda. Terakhir, penelitian ini hendak merumuskan strategi hukum yang bisa dipegang Bagian Hukum Kabupaten Bojonegoro, sehingga pilihan menempuh atau melewati salah satu mekanisme tetap berpijak pada asas pembentukan peraturan yang baik dan tidak hanya pada kecepatan administrasi. Secara teoretis, kajian ini menambah literatur dari sudut pelaksana dan memperjelas batas konsep serta pengaturan kedua mekanisme. Secara praktis, kajian ini memberi dasar pertimbangan bagi Bagian Hukum dalam menentukan alur rancangan, dan bagi pembentuk kebijakan dalam menimbang penegasan sifat wajib harmonisasi.

Penelitian ini memakai metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.¹⁰ Pendekatan peraturan perundang-undangan dipakai untuk menelaah UU 12/2011, UU 23/2014, Permendagri 80/2015 jo. 120/2018, dan Permenkumham 22/2018 sebagai bahan hukum primer. Pendekatan konseptual dipakai untuk membedakan pengertian, fungsi, dan kedudukan harmonisasi, fasilitasi, dan kontrol preventif. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Analisisnya kualitatif preskriptif dengan penafsiran sistematis, untuk menarik kesimpulan yang bisa dipakai sebagai rekomendasi.

Hasil dan Pembahasan

A. Perbedaan Konsep dan Dasar Hukum Harmonisasi dan Fasilitasi dari Pengaturan Normatif Kewenangan, Prosedur, dan Kedudukan Hukum

Praktik pengendalian preventif terhadap Raperda kabupaten/kota kerap dibaca sebagai pertarungan antara dua level pemerintahan, pusat di satu sisi dan provinsi di sisi lain. Bacaan ini keliru pada titik paling mendasar, dan kekeliruan itu bukan soal istilah belaka, melainkan soal salah mengidentifikasi sumber kewenangan yang sesungguhnya sedang bekerja. Pasal 91 UU 23/2014 menempatkan Gubernur dalam dua kapasitas yang harus dipisahkan tegas, sebagai kepala daerah otonom provinsi yang

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi (Jakarta: Kencana, 2017).

menjalankan asas desentralisasi untuk urusan provinsi, dan sebagai wakil Pemerintah Pusat yang menjalankan asas dekonsentrasi untuk membina serta mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.¹¹ Fasilitasi Raperda kabupaten/kota berjalan di bawah kapasitas kedua, bukan kapasitas pertama.

Perbedaan dua kapasitas ini bukan formalitas administratif yang bisa diabaikan demi kesederhanaan narasi. Desentralisasi memberi Gubernur kewenangan atributif atas urusan provinsi sendiri, dengan pertanggungjawaban politik ke DPRD provinsi. Dekonsentrasi memberi Gubernur peran sebagai kepanjangan tangan pusat, dengan pertanggungjawaban administratif ke Kementerian Dalam Negeri, bukan ke lembaga legislatif provinsi mana pun. Ketika Gubernur memfasilitasi Raperda Bojonegoro, ia tidak bertindak atas nama kepentingan Jawa Timur sebagai entitas otonom yang punya klaim kewenangan sendiri terhadap urusan kabupaten. Ia bertindak sebagai instrumen pusat yang kebetulan berkedudukan di provinsi, menjalankan mandat yang asalnya tetap dari Jakarta, bukan dari Surabaya.

Kalau premis ini benar, maka menyebut hubungan antara harmonisasi dan fasilitasi sebagai "tumpang tindih kewenangan pusat dan provinsi" sesungguhnya salah alamat secara konseptual, dan kesalahan alamat ini punya konsekuensi praktis, bukan sekadar konsekuensi akademis. Kalau persoalannya dibingkai sebagai konflik antar level pemerintahan, solusi yang ditawarkan cenderung berbentuk penegasan batas kewenangan, misalnya memperjelas mana urusan pusat dan mana urusan provinsi. Padahal yang sebenarnya terjadi adalah kegagalan koordinasi di dalam satu rantai komando pusat yang sama, hanya disalurkan lewat dua pintu kelembagaan berbeda, yaitu Kanwil Kemenkumham untuk harmonisasi¹² dan biro hukum provinsi atas nama Gubernur untuk fasilitasi.¹³ Akbar, Sukardi, dan Salman menyebut kondisi dua jalur pengawasan preventif yang berjalan tanpa saling merujuk ini sebagai dualisme pengawasan, bukan konflik kewenangan antar tingkatan pemerintahan.¹⁴ Solusi yang tepat terhadap kegagalan koordinasi bukan menegaskan batas kewenangan, karena batas itu sudah cukup jelas di atas kertas, melainkan membangun mekanisme

¹¹ Pemerintahan Republik Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DENGAN," 2014.

¹² Pemerintahan Republik Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN," 2011.

¹³ Peraturan Menteri Dalam Negeri, "PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 120 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 80 TAHUN 2015 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH," 2018.

¹⁴ Akbar and Salman, "Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi Dan Fasilitasi Dalam Pengawasan Peraturan Daerah."

sinkronisasi antara dua instrumen pusat yang sejauh ini berjalan sendiri-sendiri tanpa saling merujuk.

Konsekuensinya, harmonisasi oleh Kanwil Kemenkumham dan fasilitasi oleh Gubernur sama-sama bersumber dari satu payung kewenangan pusat, hanya disalurkan lewat dua institusi berbeda dengan dua dasar hukum berbeda. Yang terjadi bukan konflik antara dua tingkat pemerintahan yang masing-masing punya klaim kewenangan sendiri atas objek yang sama, melainkan pemisahan fungsi pengendalian preventif dalam satu garis komando yang sama, tanpa jembatan koordinasi. Akbar, Sukardi, dan Salman menyebut kondisi ini dualisme pengawasan preventif, dan mengusulkan pelaksanaan yang lebih kolaboratif agar dua metode pengawasan itu tidak berjalan sendiri-sendiri.¹⁵ Meskipun secara konseptual istilah "dualisme" lebih tepat daripada "tumpang tindih" dalam kerangka hukum tata negara yang ketat, penelitian ini tetap memakai kerangka judul sebagai pintu masuk empiris. Dari sudut pandang Bagian Hukum di kabupaten, pengalaman yang dirasakan memang seperti tumpang tindih, karena yang tampak di lapangan hanyalah dua instansi, dua jadwal, dan dua jalur administrasi yang harus dilalui tanpa ada satu pihak pun yang secara eksplisit ditugasi menyelaraskan hasil kerja keduanya.

Dasar hukum harmonisasi bertumpu pada UU 12/2011 beserta lampirannya yang memuat teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dioperasionalkan lebih rinci lewat Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.¹⁶ Pelaksananya adalah pejabat fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum, dengan kompetensi teknis legislatif untuk memeriksa struktur norma, konsistensi antar pasal, kaidah bahasa perundang-undangan, dan keselarasan dengan peraturan yang lebih tinggi atau sederajat. Penting dicatat, kedudukan kewenangan ini sempat berubah. UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU 12/2011 memindahkan kewenangan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah, yang sebelumnya sering dikoordinasikan bersama biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota, sepenuhnya ke lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu Kanwil Kemenkumham sebagai

¹⁵ Ibid: 56

¹⁶ Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN."

instansi vertikal.¹⁷ Pergeseran ini penting bagi argumen penelitian ini, karena ia menegaskan bahwa harmonisasi bukan lagi sekadar layanan yang bisa dipilih, melainkan kewenangan mutlak satu institusi tertentu. Namun, sebagaimana akan diuraikan pada angka 5, status "mutlak" secara normatif ini tidak otomatis berarti wajib secara praktik.

Dasar hukum fasilitasi bertumpu pada Pasal 91 UU 23/2014 sebagai landasan kewenangan pembinaan dan pengawasan Gubernur, dioperasionalkan lewat Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.¹⁸ Pelaksananya adalah biro hukum provinsi atas nama Gubernur, dengan kompetensi yang berkarakter berbeda dari harmonisasi, yaitu kewenangan pembinaan administratif pemerintahan daerah secara umum, yang salah satu instrumennya adalah memeriksa rancangan sebelum diberi nomor register. Perbedaan dasar hukum ini bukan sekadar perbedaan nomenklatur peraturan akan tetapi mencerminkan dua rezim hukum yang berbeda logika, harmonisasi berada dalam rezim pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengutamakan mutu norma sebagai norma, sedangkan fasilitasi berada dalam rezim pemerintahan daerah yang mengutamakan kepatuhan daerah terhadap kebijakan pembinaan pusat.¹⁹ Ketika dua rezim dengan logika berbeda ini dipraktikkan seolah dua tahap linear yang setara bobotnya, kekeliruan konseptual justru dimulai dari titik ini.

Objek harmonisasi berlapis tiga yaitu substansi norma, teknik perumusan, dan konsistensi vertikal-horizontal, semuanya diperiksa terhadap kesesuaiannya dengan UUD 1945 dan peraturan yang lebih tinggi atau sederajat, sebagaimana diatur dalam lampiran UU 12/2011.²⁰ Objek fasilitasi jauh lebih sempit dan berorientasi prosedural, yaitu memastikan proses penyusunan rancangan sudah menempuh pembinaan yang disyaratkan sebelum diberi nomor register, sebagaimana diatur Permendagri 80/2015

¹⁷ Pemerintah Republik Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," no. 144881 (2022).

¹⁸ Negeri, "PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 120 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 80 TAHUN 2015 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH."

¹⁹ Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DENGAN."

²⁰ Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN."

jo. 120/2018.²¹ Di sinilah letak kerawanan konseptual yang menjadi inti argumen penelitian ini. Sebuah rancangan bisa sepenuhnya memenuhi tuntutan fasilitasi, karena tuntutan itu memang tidak dirancang untuk menyentuh isi norma secara mendalam, sementara norma di dalamnya tetap membawa cacat substantif yang seharusnya tertangkap pada tahap harmonisasi. Cacat semacam itu tidak tampak sebagai pelanggaran prosedur, sehingga tidak menghalangi proses administratif berjalan lancar, dan baru terlihat ketika norma itu diterapkan pada kasus konkret.²²

Harmonisasi dirancang berjalan pada tahap penyusunan, ketika rancangan masih berupa dokumen kerja yang dapat dibongkar tanpa banyak pihak merasa dirugikan. Fasilitasi dirancang berjalan pada tahap akhir, setelah pembahasan di lingkungan pemrakarsa selesai.²³ Perbedaan waktu ini menentukan biaya koreksi saat rancangan masih cair relatif murah, sedangkan koreksi setelah pembahasan mengeras jauh lebih mahal, karena setiap pihak yang terlibat sudah menginvestasikan waktu dan kompromi politik pada rumusan yang ada.

Data empiris dari Kanwil Kemenkumham Gorontalo memperkuat kekhawatiran ini dari arah yang berbeda. Pada rentang tahun 2020 sampai 2022, terdapat 179 Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan dan diundangkan menjadi Perda di seluruh kabupaten/kota se-Provinsi Gorontalo, tetapi jumlah rancangan yang benar-benar diharmonisasi hanya 76.²⁴ Artinya, lebih dari separuh Perda yang lahir di wilayah tersebut sama sekali tidak melalui tahap yang dirancang untuk menjadi mekanisme koreksi paling murah dalam keseluruhan proses pembentukan Perda.

Perbedaan paling menentukan, dan yang menjelaskan pola empiris yang ditemukan pada objek penelitian ini, terletak pada kedudukan hasil masing-masing mekanisme. Salma, Sukardi, dan Salman menemukan bahwa hasil harmonisasi bersifat rekomendatif dan tidak mengikat.²⁵ Fasilitasi berdiri di titik berbeda karena hasilnya

²¹ Negeri, "PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 120 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 80 TAHUN 2015 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH."

²² Dwiarmoko et al., "Problematisasi Dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi Yang Sentralistik."

²³ Akbar and Salman, "Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi Dan Fasilitasi Dalam Pengawasan Peraturan Daerah."

²⁴ Hijrah Lahaling Tri Oktavia Hilala, Marwan Djafar, "KEWENANGAN PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KANTOR WILAYAH KEMENKUMHAM GORONTALO," *AL-Ahkam Jurnal Hukum Pidana Islam* 5, no. 2 (2023): 106–13.

²⁵ Regulation Making et al., "Kekuatan Mengikat Hasil Pengharmonisasian Dan Fasilitasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi" 19 (2025): 35–52.

berhubungan langsung dengan pemberian nomor register, tanpa nomor register Perda tidak dapat diundangkan.²⁶

Penelitian atas Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Boalemo bahkan mencatat bahwa rancangan Perda yang diproses tanpa fasilitasi dinilai tidak sesuai dengan UU 23/2014 dan berpotensi bermasalah karena melanggar prosedur penomoran register.²⁷ Temuan Gorontalo memperkuat pola ini dari sisi sebaliknya. Studi atas Kanwil Kemenkumham Gorontalo mencatat bahwa meski Pasal 58 UU 13/2022 menjadikan pengharmonisasian sebagai kewenangan mutlak Kanwil Kemenkumham, dalam praktiknya harmonisasi masih dimaknai sebagai pilihan oleh pemerintah daerah, karena tidak ada konsekuensi tegas apabila Kanwil Kemenkumham tidak diikutsertakan.²⁸ Dua temuan ini, dari dua sisi mekanisme yang berbeda, menegaskan pola yang sama yaitu mekanisme dengan daya paksa nyata dipatuhi, mekanisme tanpa daya paksa nyata diperlakukan sebagai opsional, terlepas dari status normatifnya di atas kertas.

Untuk menghindari kesimpulan yang terlalu sederhana, penelitian ini juga menelaah temuan dari arah sebaliknya. Studi atas pelaksanaan harmonisasi dan fasilitasi rancangan peraturan kepala daerah di Kota Pariaman menemukan pola yang justru berkebalikan pada sebagian kasus, setelah rancangan Peraturan Kepala Daerah selesai diharmonisasi, Bagian Hukum kerap tidak melanjutkannya ke biro hukum provinsi untuk fasilitasi, dengan hanya empat sampai lima peraturan kepala daerah yang diajukan fasilitasi dalam satu tahun.²⁹ Penyebab utamanya, menurut wawancara dalam penelitian tersebut, adalah tidak adanya batas waktu yang jelas bagi pelaksanaan fasilitasi, sehingga proses itu berpotensi memakan waktu lama dan justru dihindari oleh pelaksana di daerah.³⁰

Temuan Pariaman ini penting bukan karena bertentangan dengan temuan Gorontalo dan Boalemo, melainkan karena melengkapinya. Objeknya memang berbeda,

²⁶ Negeri, "PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 120 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 80 TAHUN 2015 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH."

²⁷ Ago and Renggong, "Pengaruh Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur Dalam Proses Pembentukan PERATURAN Daerah Kabupaten Atau Kota The Effect of the Implementation of Governor Facilitation Authority on the Establishment of Regency or City Regional Regulations."

²⁸ Tri Oktavia Hilala, Marwan Djafar, "KEWENANGAN PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KANTOR WILAYAH KEMENKUMHAM GORONTALO."

²⁹ Iyah Faniyah and Dewi Kemala, "Pelaksanaan Harmonisasi Dan Fasilitasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Di Kota Pariaman" 9, no. 2 (2025): 300–309.

³⁰ Ibid: 310

yaitu Peraturan Kepala Daerah, bukan Peraturan Daerah yang dibahas bersama DPRD, sehingga bobot politik dan prosedural keduanya tidak identik. Namun pelajaran intinya sama: mekanisme mana pun yang tidak dilengkapi kepastian prosedural, baik berupa daya ikat hasil maupun batas waktu pelaksanaan, cenderung ditinggalkan oleh pelaksana yang bekerja di bawah tekanan waktu terbatas. Ketimpangan bukan hanya soal harmonisasi versus fasilitasi sebagai dua kategori tetap, melainkan soal mekanisme mana pun yang kehilangan kepastian prosedural dalam konteks tertentu.

Konsekuensi melewati fasilitasi relatif jelas dalam literatur yang membahas kasus Boalemo, yaitu potensi cacat prosedur.³¹ Konsekuensi melewati harmonisasi jauh lebih kabur, dan kekaburan inilah yang menjadi celah penelitian ini. Satu koreksi penting perlu diberikan terhadap literatur yang membahas akibat "batal demi hukum" akibat kelalaian fasilitasi. Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan membatalkan Perda tidak lagi berada di tangan Pemerintah Pusat maupun Gubernur.³² Koreksi terhadap Perda yang sudah berlaku kini bermuara pada hak uji materiil di Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Artinya, klaim bahwa kelalaian menempuh fasilitasi otomatis membuat Perda batal demi hukum perlu dibaca hati-hati, karena mekanisme pembatalan administratif yang menjadi rujukan sebagian temuan sudah tidak berlaku sejak putusan tersebut. Yang tersisa dari kelalaian fasilitasi bukan lagi pembatalan otomatis, melainkan hambatan administratif pada tahap penomoran register, konsekuensi yang lebih dekat dengan macet secara prosedural daripada batal secara hukum. Kekaburan konsekuensi di kedua sisi inilah yang membuat argumen paling kuat untuk mewajibkan harmonisasi bukan argumen sanksi formal, melainkan argumen mutu norma dan mitigasi risiko represif di kemudian hari.

B. Pengaturan Hukum bagi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bojonegoro

Pengendalian preventif terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) kabupaten/kota lazim dipahami sebagai persinggungan dua level pemerintahan, antar pusat di satu sisi dan provinsi di sisi lain. Pemahaman ini keliru pada titik paling

³¹ Abadi, Bunga, and Ismail, "Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Boalemo."

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1); Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

mendasar. Kekeliruannya bukan soal istilah, melainkan soal salah mengidentifikasi sumber kewenangan yang sesungguhnya sedang bekerja di balik proses fasilitasi.

Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Gubernur dalam dua kapasitas yang harus dipisahkan secara tegas. Kapasitas pertama adalah sebagai kepala daerah otonom provinsi yang menjalankan asas desentralisasi untuk urusan provinsi sendiri. Kapasitas kedua adalah sebagai wakil Pemerintah Pusat yang menjalankan asas dekonsentrasi untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.³³ Fasilitasi Raperda kabupaten/kota berjalan di bawah kapasitas kedua, bukan kapasitas pertama. Perbedaan ini menentukan seluruh konstruksi hukum yang dibangun dalam kajian ini, dan karena itu perlu ditelusuri dulu akar konstitusionalnya sebelum masuk ke konsekuensi praktisnya.

Akar itu ada pada Pasal 18 ayat (1) sampai (5) UUD 1945, yang meletakkan Indonesia sebagai negara kesatuan namun membagi daerah atas dasar otonomi seluas-luasnya. Konsekuensi dari konstruksi negara kesatuan adalah bahwa otonomi daerah bukan kedaulatan yang berdiri sendiri, melainkan pelimpahan urusan dari pusat yang tetap menyisakan mekanisme kontrol pusat terhadap daerah agar kesatuan tidak retak menjadi *federasi de facto*. Dekonsentrasi adalah salah satu mekanisme kontrol itu. Ia bukan pemberian kewenangan baru kepada Gubernur, melainkan penitipan fungsi pusat pada pejabat yang secara struktural sudah berada di provinsi, karena akan tidak efisien jika setiap pengawasan terhadap kabupaten/kota harus dilakukan langsung dari Jakarta. Titik inilah yang menjelaskan kenapa Gubernur, bukan Bupati atau pejabat pusat lain, menjadi pemegang fungsi fasilitasi.

Pembedaan dua kapasitas tersebut bukan formalitas administratif yang bisa disederhanakan demi kemudahan narasi. Desentralisasi memberi Gubernur kewenangan atributif atas urusan provinsi, dengan konsekuensi pertanggungjawaban politik kepada DPRD provinsi. Dekonsentrasi memberi Gubernur peran sebagai kepanjangan tangan pusat, dengan konsekuensi pertanggungjawaban administratif kepada Kementerian Dalam Negeri, bukan kepada lembaga legislatif provinsi mana pun. Konsekuensi ini bukan perbedaan teknis semata. Ia menentukan kepada siapa Gubernur harus menjawab ketika proses fasilitasi berjalan keliru, dan jawaban itu tidak pernah mengarah ke Surabaya.

³³ Indonesia, “UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.”

Ketika Gubernur memfasilitasi Raperda Kabupaten Bojonegoro, ia tidak bertindak atas nama kepentingan Provinsi Jawa Timur sebagai entitas otonom yang memiliki klaim kewenangan tersendiri atas urusan kabupaten. Ia bertindak sebagai instrumen pusat yang kebetulan berkedudukan di provinsi, menjalankan mandat yang asalnya tetap dari Pemerintah Pusat, bukan dari pemerintah provinsi. Titik ini yang sering luput dari analisis yang membingkai persoalan sebagai konflik horizontal antar tingkatan pemerintahan, dan luputnya titik ini bukan kesalahan kecil, karena seluruh argumen tentang "tumpang tindih kewenangan" dibangun di atas premis yang keliru sejak awal.

Implikasi dari premis di atas cukup jauh. Menyebut hubungan antara harmonisasi dan fasilitasi sebagai "tumpang tindih kewenangan pusat dan provinsi" salah alamat secara konseptual, dan kesalahan alamat ini membawa konsekuensi praktis, bukan sekadar konsekuensi akademis. Jika persoalan dibingkai sebagai konflik antar level pemerintahan, solusi yang lahir cenderung berbentuk penegasan batas kewenangan, misalnya memperjelas mana urusan pusat dan mana urusan provinsi. Pendekatan semacam ini keliru sasaran, karena batas kewenangan antara pusat dan provinsi pada persoalan ini sesungguhnya sudah cukup jelas di atas kertas. Yang tidak jelas bukan batas kewenangan itu sendiri, melainkan mekanisme kerja antara dua instrumen yang sama-sama berasal dari pusat.

Yang sebenarnya terjadi adalah kegagalan koordinasi di dalam satu rantai komando pusat yang sama, hanya disalurkan melalui dua pintu kelembagaan yang berbeda: Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk fungsi harmonisasi, dan biro hukum provinsi atas nama Gubernur untuk fungsi fasilitasi.³⁴ Akbar, Sukardi, dan Salman menyebut kondisi dua jalur pengawasan preventif yang berjalan tanpa saling merujuk ini sebagai dualisme pengawasan, bukan sebagai konflik kewenangan antar tingkatan pemerintahan.³⁵ Penamaan ini penting karena ia menentukan arah solusi yang tepat.

Dualisme pengawasan ini punya konsekuensi konkret yang layak diuraikan satu per satu, bukan sekadar disebut secara umum. Pertama, dari sisi kepastian hukum, Raperda yang sudah dinyatakan harmonis oleh Kanwil Kemenkumham tetap bisa

³⁴ Negeri, "PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 120 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 80 TAHUN 2015 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH."

³⁵ Akbar and Salman, "Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi Dan Fasilitasi Dalam Pengawasan Peraturan Daerah."

terganjal atau diminta revisi pada tahap fasilitasi oleh biro hukum provinsi, karena dua lembaga ini bekerja dengan parameter penilaian yang tidak identik meski sama-sama merujuk pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Bagi Bagian Hukum Sekda Kabupaten Bojonegoro, ini berarti proses yang seharusnya linear justru berpotensi bolak-balik antara dua meja yang berbeda. Kedua, dari sisi efisiensi waktu, tidak adanya kewajiban saling merujuk antara kedua proses membuka ruang bagi perbaikan yang sama diminta dua kali dengan redaksi berbeda, yang pada akhirnya memperlambat pengesahan Raperda tanpa menambah kualitas substansi. Ketiga, dari sisi akuntabilitas, ketika terjadi cacat prosedural pada Raperda yang sudah lolos kedua tahap, tidak ada kejelasan lembaga mana yang harus dimintai pertanggungjawaban, karena masing-masing bisa berdalih bahwa pemeriksaannya sudah sesuai kewenangan sendiri.

Dengan demikian, solusi yang relevan terhadap persoalan ini bukan menegaskan ulang batas kewenangan yang sudah jelas, melainkan membangun mekanisme sinkronisasi antara dua instrumen pusat yang selama ini berjalan sendiri-sendiri tanpa saling merujuk satu sama lain. Mekanisme ini yang akan menjadi titik tolak pembahasan pada rumusan masalah kedua, tentang pengaturan normatif kewenangan dan prosedur harmonisasi maupun fasilitasi.

Kesimpulan

Harmonisasi dan fasilitasi bukan dua nama untuk satu proses, dan bukan pula benturan antara pusat dan provinsi. Keduanya lahir dari satu garis kewenangan Pemerintah Pusat yang disalurkan lewat dua pintu. Harmonisasi bertumpu pada UU 12/2011 sebagaimana diubah dengan UU 13/2022 dan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018, dijalankan Perancang di Kantor Wilayah Kementerian Hukum, dengan sasaran mutu norma pada tiga lapis yaitu substansi, teknik, dan konsistensi vertikal serta horizontal. Fasilitasi bertumpu pada Pasal 91 UU 23/2014 dan Permendagri 80/2015 jo. 120/2018, dijalankan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dengan sasaran yang lebih sempit dan prosedural, yakni memastikan pembinaan telah ditempuh sebelum Perda menerima nomor register. Persoalan yang tampak sebagai tumpang tindih sesungguhnya adalah dualisme pengawasan preventif tanpa jembatan koordinasi.

Pengaturan normatif kedua mekanisme timpang dalam hal daya paksa. Hasil fasilitasi terhubung langsung dengan nomor register, sehingga dipatuhi. Harmonisasi berstatus

kewenangan mutlak Kanwil, tetapi hasilnya bersifat rekomendatif dan tanpa konsekuensi tegas bila dilewati, sehingga dalam praktik dimaknai sebagai pilihan. Akibat hukumnya pun tidak simetris. Sejak Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kelalaian fasilitasi tidak lagi berujung pembatalan administratif, melainkan hambatan pada tahap register, sedangkan akibat dari melewati harmonisasi tetap kabur. Karena fasilitasi tidak dirancang untuk menembus isi norma, fasilitasi tidak dapat menggantikan harmonisasi. Cacat substantif dapat lolos tanpa terlihat sebagai pelanggaran prosedur dan baru muncul sebagai sengketa norma ketika Perda diterapkan, saat satu-satunya jalur koreksi adalah uji materiil di Mahkamah Agung yang mahal dan datang terlambat.

Dalam kondisi itu, strategi hukum Bagian Hukum Sekda Kabupaten Bojonegoro terletak pada keputusan memilih alur rancangan. Strategi yang tepat adalah memperlakukan harmonisasi sebagai gerbang wajib yang ditetapkan sendiri oleh daerah, meskipun norma di atasnya belum memaksa, dan menempatkan fasilitasi sebagai tahap konfirmasi, bukan pengganti. Dasarnya bukan ancaman sanksi formal, melainkan mutu norma dan mitigasi risiko represif di kemudian hari.

Saran

1. Bagian Hukum Sekda Kabupaten Bojonegoro sebaiknya tidak mengajukan Raperda untuk fasilitasi sebelum hasil harmonisasi tersedia, dan mencatat setiap Raperda beserta jalur yang ditempuhnya agar pilihan alur dapat dipertanggungjawabkan.
2. Bupati dan DPRD sebaiknya menegaskan kewajiban itu dalam instrumen internal daerah, misalnya peraturan bupati atau kesepakatan pembahasan, sehingga harmonisasi tidak bergantung pada kebiasaan pejabat yang sedang menjabat.
3. Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Kanwil Kementerian Hukum sebaiknya membuka forum sinkronisasi yang tetap, agar perbaikan yang sama tidak diminta dua kali dengan redaksi berbeda.
4. Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum sebaiknya mempertimbangkan penegasan sifat wajib harmonisasi dan penetapan batas waktu fasilitasi, karena temuan di Gorontalo dan Pariaman menunjukkan bahwa mekanisme tanpa kepastian prosedural cenderung ditinggalkan.
5. Penelitian lanjutan sebaiknya menguji secara empiris akibat hukum dari Perda yang melewati harmonisasi, sebab literatur yang ada masih berporos pada akibat kelalaian fasilitasi.

Solusi

Solusi yang ditawarkan berlapis dan bisa dijalankan Bagian Hukum tanpa menunggu perubahan regulasi pusat. Pertama, membentuk gerbang harmonisasi internal melalui peraturan bupati atau standar operasional prosedur yang menetapkan bahwa Raperda tidak diteruskan ke pembahasan bersama DPRD maupun ke fasilitasi tanpa hasil harmonisasi. Kedua, mewajibkan berkas pengajuan fasilitasi memuat hasil harmonisasi beserta catatan tindak lanjutnya, sehingga dua meja yang selama ini berjalan sendiri-sendiri bertemu lewat dokumen yang sama. Ketiga, menyusun daftar periksa mutu norma untuk tahap penyusunan yang mencakup status dasar hukum, keselarasan definisi dengan undang-undang sektoral, batas ancaman pidana, dan kejelasan rumusan, karena keempatnya yang paling mudah lolos dari fasilitasi. Keempat, menguatkan kapasitas Bagian Hukum, termasuk tenaga perancang, supaya pemeriksaan awal tidak sepenuhnya bergantung pada instansi luar. Kelima, membangun register internal yang menandai jalur setiap Raperda, sehingga proporsi Perda yang hanya difasilitasi bisa dipantau dan dievaluasi.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Buku

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi revisi. Jakarta: Kencana, 2017.

Purba, Nelvitia, Mukidi, dan Sri Rizki Hayati. *Teori Peraturan Perundang-undangan*. [Kota: Penerbit, 2022].

Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State*. Diterjemahkan oleh Anders Wedberg. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nelvitia Purba, Mukidi, dan Sri Rizki Hayati. 2022. *Teori Peraturan Perundang-undangan*.

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

Jurnal

Abadi, Arter Ridwan, Marten Bunga, dan Nurwita Ismail. "Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo." *Rechtsnormen* 2, no. 1 (2023): 10-15.

- Ago, Muh. Syahrul, dan Ruslan Renggong. "Pengaruh Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota." *Jurnal Paradigma Administrasi Negara* 3, no. 2 (2021): 81-88.
- Akbar, Haeril, Sukardi, dan Radian Salman. "Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi dan Fasilitasi dalam Pengawasan Peraturan Daerah." *Amanna Gappa* 33, no. 1 (2025): 1-17.
- Dwiatmoko, Anang, dan Harsanto Nursadi. "Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah melalui Harmonisasi yang Sentralistik." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 292-306.
- Faniyah, Iyah, dan Dewi Kemala. "Pelaksanaan Harmonisasi dan Fasilitasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kota Pariaman." [Nama Jurnal] 9, no. 2 (2025): 300-309.
- Hilala, Hijrah Lahaling Tri Oktavia, dan Marwan Djafar. "Kewenangan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kemenkumham Gorontalo." *Al-Ahkam Jurnal Hukum Pidana Islam* 5, no. 2 (2023): 106-13.
- Salma, Fairus Dhea, Sukardi, dan Radian Salman. "Kekuatan Mengikat Hasil Pengharmonisasian dan Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi." *Cakrawala* 19, no. 1 (2025): 35-52.