



**HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN
TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK**

UJIAN TERBUKA DISERTASI

**Oleh:
FADIA ARAFIQ
NPM. 20.1003.74001.0232**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
SEMARANG
2024**



PERSETUJUAN PROMOTOR DAN KO-PROMOTOR

**HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN
DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN TATA KELOLA
PEMERINTAHAN YANG BAIK**

UJIAN TERBUKA DISERTASI

Oleh:
FADIA ARAFIQ
NPM. 20.1003.74001.0232

Semarang, Agustus 2024
Telah Disetujui Untuk Dilaksanakan Oleh

Promotor

Ko-Promotor

Prof. Dr. Retno Mawarini, S, SH., MHum
NIDN. 0628026602

Dr. Totok Tumangkar, SH., MHum
NIDK. 8903001024

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Program Doktor

Prof. Dr. Sigit Irianto, SH, MH
NIDN. 0613016201

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : FADIA ARAFIQ
NPM : 20.1003.74001.0232
Alamat : Jl. Mandurejo RT.05 RW.02
Desa Nyamok Kecamatan Kajen, Kabupaten Pekalongan

Dengan ini saya menyatakan :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan masukan Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebut nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,..... Agustus 2024
Yang membuat pernyataan

FADIA ARAFIQ
NPM. 20.1003.74001.0232

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Bangun kesuksesan dari kegagalan. Keputusan dan kegagalan adalah dua batu loncatan yang paling baik menuju kesuksesan.
(Dale Carneg)

Akan selalu ada jalan menuju sebuah kesuksesan bagi siapapun, selama orang tersebut mau berusaha dan bekerja keras untuk memaksimalkan kemampuan yang ia miliki.
(Bambang Pamungkas)

Tidak ada kesuksesan tanpa kerja keras. Tidak ada keberhasilan tanpa kebersamaan. Tidak ada kemudahan tanpa doa.
(Ridwan Kamil)

KU PERSEMBAHKAN

Peneliti persembahkan kepada:

1. Almamaterku
2. Bapak/Ibu Tercinta
3. Suami dan Anak-anaku tercinta
4. Kakak/Adik dan keluarga besar
5. Teman-teman seprofesi
6. Teman-teman seperjuangan

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan Berkah, Rahmat, dan Hidayah-Nya, akhirnya Peneliti dapat menyelesaikan penelitian Disertasi yang berjudul “Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik”. Naskah Disertasi ini merupakan wujud keprihatinan Peneliti terhadap harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Peneliti mengharapkan sumbangan pemikiran dari berbagai pihak demi kesempurnaan penyusunan Disertasi tersebut. Peneliti sangat berterima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik materiil maupun spiritual dalam penyelesaian penelitian Disertasi ini. Akhirnya Peneliti mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Drs. Suparno, MSi, selaku Ketua Sidang, Penguji, dan Rektor Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang yang telah memberikan ijin untuk Studi Ilmu Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang dan memberikan motivasi untuk penyempurnaan dan penyelesaian Disertasi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Edy Lisdiyono, SH. MHum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang yang telah memberikan motivasi yang sangat besar bagi Peneliti selama kuliah dan dalam pelaksanaan ujian untuk penyempurnaan dan penyelesaian Disertasi ini.

3. Bapak Prof. Dr. Sigit Irianto, SH., MHum, selaku Sekretaris Sidang, Penguji dan Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang yang telah memberikan dorongan untuk menyelesaikan segala tugas kepada peneliti untuk penyempurnaan dan penyelesaian Disertasi ini.
4. Ibu Prof. Dr. Retno Mawarini, S, SH., MHum, selaku Promotor, Penguji dan Wakil Rektor IV Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang yang telah memberikan bimbingan, arahan dan semangat dengan penuh kesabaran untuk penyempurnaan dan penyelesaian Disertasi ini.
5. Bapak Dr. Totok Tumangkar, SH, M.Hum, selaku Ko-Promotor dan Penguji yang telah memberikan bimbingan dan arahan dengan menerima kehadiran Peneliti setiap saat dengan penuh kesabaran untuk penyempurnaan dan penyelesaian Disertasi ini.
6. Bapak Dr. Edi Pranoto, SH, M.Hum, selaku Penguji yang dengan penuh kesabaran dan memberikan masukan yang berharga untuk penyempurnaan dalam pelaksanaan ujian Disertasi ini.
7. Bapak Dr. Agus Widodo, SH, M.Hum, selaku Penguji yang dengan penuh kesabaran dan memberikan masukan yang berharga untuk penyempurnaan dalam pelaksanaan ujian Disertasi ini.
8. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang, yang telah memberi bekal pengetahuan yang berharga kepada Peneliti.

9. Bapak/Ibu Rekan Mahasiswa Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang seangkatan, yang sedang menyelesaikan studinya, atas kebersamaan serta terjalinya rasa kekeluargaan kepada Peneliti.
10. Bapak/Ibu Kedua Orang Tua, kakak, adik dan keluarga besar yang telah mendorong dalam penyusunan Disertasi ini hingga selesai.
11. Rekan-rekan seprofesi yang telah membantu dan memotivasi penyusunan disertasi ini hingga selesai.
12. Bapak/Ibu Semua Pihak yang telah ikut membantu hingga terselesainya naskah hasil penelitian ini.

Dengan segala kerendahan hati, Peneliti mengucapkan terima kasih dengan iringan doa semoga bantuan, motivasi, saran, dan kritikan dari semua pihak akan menyempurnakan Disertasi ini. Peneliti berharap semoga naskah hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat untuk semuanya...Aamiin.

Peneliti,

FADIA ARAFIQ
NPM. 20.1003.74001.0232

ABSTRAK

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan yang dalam praktiknya tidak berjalan dengan baik, sehingga diperlukan penyesuaian dengan realitas tuntutan praktis agar proses pengharmonisasian sesuai peraturan. Pemerintah Daerah melakukan pengharmonisasian untuk dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) secara terus menerus. Permasalahan dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini ? (2) Mengapa harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ? (3) Bagaimana harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ? Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan data sekunder sebagai data utamanya dan data primer sebagai data penunjang. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini sering kontradiktif dengan pengaturan pemerintah pusat yang berdampak negatif bagi investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah. Pengaturan harmonisasi pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 terdapat ketidaksesuaian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, khususnya dalam hal penyingkatan dokumen perencanaan pembangunan daerah, dan nomenklatur perangkat daerah. (2) Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, disebabkan faktor internal masih terjadi tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, keterbatasan kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat. Sedangkan faktor eksternal penyusunan RPJPD masih adanya ketidaksesuaian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, dan pentahapan penyusunan RPJPD. (3) Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat pusat dan daerah saling mendukung dan tidak bertentangan, menciptakan lingkungan hukum yang konsisten dan stabil. Harmonisasi hukum untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik diperlukan upaya sinkronisasi sistem perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan pada tingkat pusat maupun tingkat daerah agar sistem peraturan perundang-undangan berjalan secara sistematis dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Harmonisasi Hukum; Perencanaan Pembangunan Daerah, Pemerintahan Yang Baik.

ABSTRACT

Harmonization of law in regional development planning as an effort to harmonize, adjust, strengthen and round out the concept of a regulation that in practice does not run well, so that adjustments are needed to the reality of practical demands so that the harmonization process is in accordance with the regulations. The Regional Government carries out harmonization in order to realize good governance continuously. The problems in this study are: (1) How is the regulation of legal harmonization in regional development planning currently? (2) Why has legal harmonization in regional development planning not realized good governance? (3) How is legal harmonization in regional development planning to realize good governance? This study uses normative legal research, using secondary data as its main data and primary data as supporting data. The results of this study indicate that: (1) The regulation of legal harmonization in regional development planning currently often contradicts the central government's regulations which have a negative impact on investment and regional economic growth. Harmonization arrangements in Law Number 25 of 2004 are inconsistent with Law Number 23 of 2014 and Home Affairs Ministerial Regulation Number 86 of 2017, especially in terms of abbreviating regional development planning documents and regional apparatus nomenclature. (2) Legal harmonization in regional development planning has not yet realized good governance, due to internal factors such as overlapping regulations, differences in legal interpretation, limited regional government capacity, limited resources, and rapid regulatory changes. Meanwhile, external factors in the preparation of the RPJPD are still inconsistent with Law Number 25 of 2004 with Law Number 23 of 2014 and Home Affairs Ministerial Regulation Number 86 of 2017, and the stages of preparation of the RPJPD. (3) Legal harmonization in regional development planning to realize good governance in various laws and regulations in force at the central and regional levels support each other and do not conflict, creating a consistent and stable legal environment. Harmonization of law to realize good governance requires efforts to synchronize the planning system through the integration of the legal regulation planning system with development planning at the central and regional levels so that the legal regulation system runs systematically and sustainably.

Keywords : Legal Harmonization; Regional Development Planning, Good Governance.

RANGKUMAN

Negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik, hal ini ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Prinsip negara kesatuan, yaitu yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam praktiknya sistem yang dibangun dalam kerangka bernegara mengamanatkan adanya pembagian urusan kepada pemerintah daerah.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyusun Peraturan Daerah (Perda). Dalam UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, hal ini disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Konstitusi dalam Pasal 18 ayat (6) menyatakan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penetapan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah maupun program pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah terutama melakukan perencanaan pembangunan di daerah sesuai dengan kekhususan dan keberagaman daerah itu sendiri. Kedudukan Perda dalam hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah. Pembentukan Perda harus dilakukan secara taat asas. Pembentukan Perda supaya lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui dalam menyusun peraturan daerah, yaitu dimulai dengan proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan.

Birokrasi pemerintah menempati posisi yang penting dalam pelaksanaan pembangunan karena merupakan salah satu instrument penting yang akan menopang dan memperlancar usaha-usaha pembangunan. Pembangunan ini memerlukan sistem dan aparatur pelaksana yang mampu tanggap dan kreatif serta pengelolaan yang sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen modern dalam sikap perilaku dan kemampuan teknisnya termasuk di dalamnya adalah memberikan pelayanan yang efektif kepada masyarakat.

Harmonisasi hukum yaitu keterkaitan antara ketentuan perundang-undangan dalam Perencanaan Pembangunan Daerah dengan berbagai ketentuan operasional yang dikeluarkan oleh kementrian dan Pemerintah Daerah. Proses penyelenggaraan tata Kelola Pemerintah Daerah dalam menyikapi dinamika perubahan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dinamika Pemerintah Daerah dalam penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah dengan pendekatan teknokratik, partisipatif dan politis dilaksanakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas terdapat permasalahan dalam penelitian ini diantaranya: (1) Bagaimana pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini ? (2) Mengapa harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ? (3) Bagaimana harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ? Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, yakni dengan menganalisis data sekunder sebagai data utamanya, sedangkan data primer sebagai data penjuang. Penelitian ini didukung bahan hukum sekunder untuk memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan hukum di berbagai Negara, dan pendekatan kasus yang dilakukan dengan menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu disharmonisasi peraturan perundang-undangan dalam bentuk Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

Hasil penelitian Disertasi ini menunjukkan bahwa: Pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini saling bertentangan di level pusat, baik antara UU dan regulasi turunan maupun antar

regulasi sektoral. Sedangkan di level daerah sendiri, pemberlakuan peraturan perundang-undangan dalam bentuk Perda sering terjadi kontradiktif dengan regulasi pemerintah pusat yang berdampak negatif bagi investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Pengharmonisasian merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Harmonisasi Peraturan perundang-undangan yang baik adalah dikonstruksikan sebagai aturan-aturan yang tertib yuridis dengan cara ditentukan jenjang perundang-undangan secara hierarki. Sistem perundang-undangan itu yang dibangun harus konsisten, koheren dengan koresponden, maka pengaturan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tujuannya untuk dapat menyelesaikan masalah yang terjadi pada skala daerah.

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik disebabkan faktor internal masih terjadi tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, keterbatasan kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat. Faktor eksternal penyusunan RPJPD masih adanya ketidaksesuaian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, dan pentahapan penyusunan RPJPD.

Dalam Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah yaitu: (1) Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri Nomor 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan dalam penyusunan Renja Perangkat Daerah, menjadikan kesulitan bagi daerah dalam mengukur konsistensi program, kegiatan dan sub kegiatan dan melakukan evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan daerah; dan (2) Perda Nomor 13 Tahun 2018 tidak secara lengkap membahas mengenai teknis pengendalian dan evaluasi terhadap rencana pembangunan daerah.

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat pusat dan daerah saling mendukung dan tidak bertentangan, menciptakan lingkungan hukum yang konsisten dan stabil. Proses harmonisasi hukum menghadapi berbagai tantangan, termasuk tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, keterbatasan kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat.

Tumpang tindih peraturan dan perbedaan interpretasi hukum sering kali menyebabkan konflik dan ketidakefisienan dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan. Dalam mengatasi tantangan ini, diperlukan upaya strategis yang melibatkan peningkatan transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, efektivitas dan efisiensi, penegakan supremasi hukum, responsivitas, serta inklusivitas dan keadilan dalam perencanaan pembangunan.

Implementasi strategi melalui berbagai studi kasus dari daerah-daerah di Indonesia, yang menunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* dapat meningkatkan kualitas perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Harmonisasi hukum untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik diperlukan upaya sinkronisasi sistem perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan pada tingkat pusat maupun tingkat daerah agar sistem peraturan perundang-undangan berjalan secara sistematis dan berkelanjutan.

SUMMARY

The Republic of Indonesia as a unitary state in the form of a republic, this is emphasized by Article 1 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945). The principle of a unitary state, namely that the central government holds the highest power over all state affairs without any delegation or delegation of power to the regional government. In practice, the system built within the framework of the state mandates the division of affairs to the regional government.

The authority of the Regional Government in drafting Regional Regulations (Perda). The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia regulates the authority of the region to establish Perda in the context of implementing regional autonomy, it is stated that the Provincial, Regency, and City Regional Governments regulate and manage their own government affairs according to the principles of autonomy and assistance tasks. The Constitution in Article 18 paragraph (6) states that the Regional Government has the right to establish regional regulations and other regulations in order to implement autonomy and assistance tasks.

The establishment of Regional Regulations is expected to synergistically support regional government programs and regional government programs in implementing regional autonomy, especially in planning regional development in accordance with the specificities and diversity of the region itself. The position of Regional Regulations in the hierarchy of laws and regulations is regulated in

Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation.

Regional Government in the context of implementing regional autonomy and accommodating special regional conditions and/or further elaboration of higher laws and regulations. Regional Regulations are one of the tools in carrying out social and democratic transformation as a manifestation of regional society. The establishment of Regional Regulations must be carried out in accordance with principles. The establishment of Regional Regulations in order to be more focused and coordinated, a series of processes have been formally established that must be gone through in drafting regional regulations, namely starting with the planning process, drafting process, discussion process, determination process and promulgation.

Government bureaucracy occupies an important position in the implementation of development because it is one of the important instruments that will support and facilitate development efforts. This development requires a system and implementing apparatus that is responsive and creative and management that is in accordance with the principles of modern management in its behavioral attitudes and technical capabilities, including providing effective services to the community.

Legal harmonization is the relationship between the provisions of laws and regulations in Regional Development Planning with various operational provisions issued by ministries and Regional Governments. The process of implementing Regional Government Governance in responding to the dynamics

of changes in applicable laws and regulations. The dynamics of Regional Government in preparing Regional Development Planning Documents with a technocratic, participatory and political approach are implemented.

Based on the description above, there are problems in this study including:

(1) How is the regulation of legal harmonization in regional development planning currently? (2) Why has legal harmonization in regional development planning not yet realized good governance? (3) How is legal harmonization in regional development planning to realize good governance? This study uses normative legal research, namely by analyzing secondary data as its main data, while primary data as supporting data. This study is supported by secondary legal materials to understand law as a set of regulations or positive norms in the legal system that regulates regional development planning to realize good governance.

This study uses a statutory regulatory approach, a conceptual approach, a comparative legal approach in various countries, and a case approach carried out by examining cases related to the issue of disharmony of statutory regulations in the form of Regional Regulations that were revoked by the Central Government.

The results of this Dissertation research show that: The regulation of legal harmonization in regional development planning currently contradicts each other at the central level, both between laws and derivative regulations and between sectoral regulations. While at the regional level itself, the implementation of statutory regulations in the form of Regional Regulations often contradicts central government regulations which have a negative impact on investment and regional economic growth.

Harmonization is an effort to align a regulation with other regulations, whether higher, equal, or lower, and other things outside the regulations, so that they are arranged systematically, not contradictory or overlapping. Good harmonization of regulations is constructed as rules that are legally orderly by determining the level of legislation hierarchically. The legal system that is built must be consistent, coherent with correspondents, so that the regulation of regional development planning is in accordance with its objectives to be able to solve problems that occur on a regional scale. Harmonization of law in regional development planning has not yet realized good governance because internal factors still occur overlapping regulations, differences in legal interpretation, limited capacity of local governments, limited resources, and rapid regulatory changes. External factors in the preparation of the RPJPD are still inconsistencies between Law Number 25 of 2004 and Law Number 23 of 2014 and Permendagri Number 86 of 2017, and the stages of preparation of the RPJPD.

In the Control and Evaluation of Regional Development Plans, namely: (1) Changes in the nomenclature of development and financial planning as stated in Permendagri Number 90 of 2019 concerning Codification and Classification, Codification, and Nomenclature of Regional Development and Financial Planning as updated by Kepmendagri Number 050 5889 of 2021 which requires regions to adhere to the nomenclature of programs, activities, sub-activities and sub-activity indicators in the preparation of the Regional Apparatus Work Plan, making it difficult for regions to measure the consistency of programs, activities and sub-activities and evaluate the results of regional development plans; and (2) Perda

Number 13 of 2018 does not fully discuss the technical aspects of controlling and evaluating regional development plans.

Harmonization of law in regional development planning to realize good governance in various laws and regulations in force at the central and regional levels support each other and do not conflict, creating a consistent and stable legal environment. The process of legal harmonization faces various challenges, including overlapping regulations, differences in legal interpretation, limited capacity of local governments, limited resources, and rapid regulatory changes.

Overlapping regulations and differences in legal interpretation often cause conflict and inefficiency in the implementation of development policies. In overcoming these challenges, strategic efforts are needed that involve increasing transparency, accountability, community participation, effectiveness and efficiency, enforcement of the rule of law, responsiveness, and inclusiveness and justice in development planning.

Implementation of the strategy through various case studies from regions in Indonesia, which show that the application of good governance principles can improve the quality of development planning and implementation. Harmonization of law to realize good governance requires efforts to synchronize the planning system through the integration of the planning system of laws and regulations with development planning at the central and regional levels so that the legal system runs systematically and sustainably.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PROMOTOR DAN KO-PROMOTOR	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
RANGKUMAN	x
SUMMARY	xvi
DAFTAR ISI	xxi
DAFTAR TABEL	xxvii
DAFTAR BAGAN	xxviii
SINGKATAN	xxix
GLOSARI	xxxii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Fokus Studi dan Permasalahan	30
1.2.1 Fokus Studi.....	30
1.2.2 Permasalahan.....	33
1.3 Tujuan dan Kontribusi Penelitian	33
1.3.1 Tujuan Penelitian	33

1.3.2 Kontribusi Penelitian	34
1.4 Kerangka Pemikiran	34
1.5 Kerangka Teoritik	43
1.5.1 <i>Grand Theory</i> Menggunakan Teori Jenjang Norma	43
1.5.2 <i>Middle Theory</i> Menggunakan Teori Sistem Hukum.....	45
1.5.3 <i>Applied Theory</i> Menggunakan Teori <i>Good Governance</i>	51
1.6 Metode Penelitian	58
1.6.1 Titik Pandang (<i>Stand Point</i>)	58
1.6.2 Paradigma Penelitian.....	60
1.6.3 Metode Pendekatan	62
1.6.4 Lokasi Penelitian.....	63
1.6.5 Sumber Data.....	64
1.6.6 Metode Pengumpulan Data	65
1.6.7 Metode Analisis Data.....	66
1.6.8 Metode Validasi Data.....	67
1.7 Orisinalitas Penelitian	68
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	74
2.1 Pengertian Harmonisasi Hukum	74
2.1.1 Pengertian Harmonisasi	74
2.1.2 Ruang Lingkup Harmonisasi Hukum.....	78
2.2 Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang	
Undangan	89
2.2.1 Pengertian Harmonisasi Hukum	123

2.2.2 Pengertian Sinkronisasi Hukum	94
2.3 Perencanaan Pembangunan Daerah	97
2.3.1 Pengertian Perencanaan	97
2.3.2 Pengertian Pembangunan	101
2.4 Desentralisasi dan Tujuan Pemerintahan Daerah	115
2.5 Konsepsi Penyelenggara Pemerintahan Daerah.....	115
2.6 Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah.....	117
2.7 Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik.....	126
2.7.1 Pengertian Tata Kelola.....	126
2.7.2 Konsep Tata Kelola.....	12
 BAB III : PENGATURAN HARMONISASI HUKUM DALAM	
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH SAAT INI.....	
3.1 Pengaturan Harmonisasi Hukum Berdasarkan Landasan	
Filosofis, Landasan Yuridis, dan Landasan Sosiologis	143
3.1.1 Landasan Filosofis	143
3.1.2 Landasan Yuridis	144
3.1.3 Landasan Sosiologis.....	152
3.2 Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.....	153
3.3 Harmonisasi Hukum Dalam Penyelarasan Peraturan Perundang-	
Undangan Di Indonesia	159
3.4 Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan	
Hukum Global.....	167
3.5 Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan	

Perundang-Undangan Menggunakan Teori Jenjang Norma	178
3.6 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan	
Daerah Di Kabupaten Pekalongan Dan Kabupaten Tegal	188
3.6.1 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan	
Daerah Di Kabupaten Pekalongan	188
3.6.2 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan	
Daerah Di Kabupaten Tegal.....	196
3.7 Kebijakan Sinkronisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan	
Daerah di Kabupaten Pekalongan.....	206
3.8 Kebijakan Pengaturan Perencanaan Pembangunan	
Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan	
Yang Baik Di Kabupaten Tegal.....	253
BAB IV : HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN	
PEMBANGUNAN DAERAH BELUM MEWUJUDKAN	
TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK.....	263
4.1 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan	
Pada Era Globalisasi	263
4.2 Harmonisasi Vertikal Dan Harmonisasi Horisontal	270
4.2.1 Harmonisasi Vertikal	270
4.2.2 Harmonisasi Horisontal.....	272
4.2.3 Faktor Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan	276

4.3	Harmonisasi Hukum Dan Sinkronisasi Pembentukan peraturan Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah.....	278
4.4	Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Menggunakan Teori Sistem Hukum	291
4.5	Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Belum Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik	303
 BAB V : HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK.....		
5.1	Perencanaan Pembangunan Daerah dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik	313
5.2	Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik	323
5.3	Harmonisasi Hukum Dalam Pengaturan Perencanaan Pembangunan Daerah Di Indonesia.....	330
5.4	Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Menggunakan Teori <i>Good Governance</i>	343
5.5	Studi Perbandingan Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Berbagai Negara	351
5.5.1	Jepang	351
5.5.2	Negara Malaysia	352

5.5.3 Negara Thailand	354
5.5.4 Negara Philipina	355
5.5.5 Negara Indonesia	356
5.6 Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan	
Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola	
Pemerintahan Yang Baik Menggunakan Teori <i>Good</i>	
<i>Governance</i>	360
5.7 Temuan Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan	
Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola	
Pemerintahan Yang Baik.....	392
BAB VI : PENUTUP	392
6.1 Kesimpulan	392
6.2 Rekomendasi.....	395
6.3 Implikasi Studi	396

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Penelitian Terdahulu.....	69
Tabel 2 : Identifikasi Permasalahan Terkait Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah.....	241
Tabel 3 : Penilaian terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan, Baik Dari Sisi Legalitas Maupun Biaya (Cost) Dan Manfaat (Benefit).....	246
Tabel 4 : Penilaian terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan, Baik Dari Sisi Legalitas Maupun Biaya (Cost) Dan Manfaat (Benefit).....	248
Tabel 5 : Perbandingan Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi.....	332
Tabel 6 : Jumlah Regulasi 2021.....	337
Tabel 7 : Produk Hukum Tingkat Pusat Dan Daerah	337
Tabel 8 : Jenis Produk Hukum Tingkat Pusat.....	337
Tabel 9 : Perbandingan Sistem Pemerintahan Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Berbagai Negara	357
Tabel 10: Temuan Disharmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik.....	389

DAFTAR BAGAN

Bagan 1 : Kerangka Pemikiran	42
------------------------------------	----

SINGKATAN

APBDES	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
APBN	:Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara
BPD	:Badan Permusawaratan Desa
DPKAD	:Dinas Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah
DPR	:Dewan Perwakilan Rakyat
FGD	:Focus Group Discussion
GBHN	:Garis-Garis Besar Haluan Negara
HAM	:Hak Asasi Manusia
IMF	:International Menetary Fund
KUA	:Kantor Urusan Agama
LAN	: Lembaga Administrasi Negara
MA	:Mahkamah Agung
MPR	:Majelis Permusyawaratan Rakyat
OECD	: <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OPD	:Organisasi Perangkat Daerah
PP	:Peraturan Pemerintah
PPAS	:Prioritas Plafon Anggaran Sementara
PPN	:Pajak Pertambahan Nilai
RKA	: Rencana Kerja Anggaran

RKP	:Rencana Kerja Pemerintah
RKP	:Rencana Pembangunan Tahunan
RKPD	:Renaca Kerja Perangkat Daerah
RPJM	:Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMD	:Rencana Pembangunan Jangka Menengah Derah
RPJMN	:Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJP	:Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RPJPD	:Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
SDA	:Sumber Daya Alam
SDM	:Sumber Daya Manusia
SIPD	:Sistem Informasi Pembangunan Daerah
SKPD	:Satuan Kerja Perangkat Daerah
SPPN	:Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
THIS	: Tematik, Holistik, Integratif dan Spasial
UNDP	: <i>United Development Programme</i>
UUD NRI	:Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
WWW	: World Wide Web

GLOSARI

Akuntabilitas	:Pertanggungjawaban atas segala aktivitas kepada pihak yang berkepentingan yang menjadi stakeholder.
Birokrat	:Orang yang bekerja di meja dengan aturan yang ketat
Demokrasi	:Menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi
Harmonisasi	:Keselarasan, kesesuaian, kecocokan dan keseimbangan berbagai faktor yang saling berhubungan, sehingga tidak adanya perbedaan yang mendasar agar tercipta satu kesatuan yang utuh.
Hukum	:Peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu.

Indikatif	:Menunjukkan, menandakan atau menunjukkan, ekspresif atau sugestif
Inspirasi	:Proses yang terjadi saat seseorang melihat atau mendengarkan sesuatu, kemudian orang tersebut dapat memiliki ide baru yang lebih unik dan menarik.
Integratif	:Penyatuan atau penggabungan, pembaharuan hingga menjadi kesatuan yang utuh.
Interpretasi	:Bentuk penafsiran atau pandangan oleh seseorang juru bahasa untuk menerjemahkan sesuatu
Investasi	:Kegiatan penempatan dana pada satu atau lebih dari satu jenis asset selama periode tertentu dengan tujuan mendapatkan penghasilan atau peningkatan nilai.
Kompleksitas	:Indikator antar hubungan di dalam suatu proyek, program atau portofolio yang memengaruhi cara bagaimana hubungan ini akan dikelola dan keahlian yang dibutuhkan untuk mengelolanya.
Konstruktivisme	:Teori pendidikan yang mengedepankan peningkatan perkembangan logika dan konseptual pembelajar.
Proyeksi	:Gambar suatu benda yang dibuat rata (mendatar) atau berupa garis pada bidang datar

Perencanaan	:Suatu pengambilan keputusan berdasarkan fakta, mengenai kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan tercapainya tujuan yang diharapkan atau dikehendaki
Pembangunan	:Suatu proses perubahan sosial berencana, karena meliputi berbagai dimensi untuk mengusahakan kemajuan dalam kesejahteraan ekonomi, modernisasi, pembangunan bangsa, wawasan lingkungan dan bahkan peningkatan kualitas manusia untuk memperbaiki kualitas hidupnya
Pemerintahan Yang Baik	:Pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih dalam menyediakan pelayanan kepada warga masyarakat dan melindungi dari berbagai tindakan sewenang-wenang terhadap diri, hak maupun harta benda masyarakat.
Reformasi	:Perubahan secara drastic untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara.
Regulasi	:Aturan yang dibuat untuk mengontrol cara sesuatu atau cara orang untuk memperbaiki orang berperilaku.

Transparansi	:Keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan.
Tata Kelola	:Suatu bentuk atau proses penyelenggaraan kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola problem yang dihadapi oleh masyarakat atau bangsa dengan melibatkan semua sektor

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik, hal ini ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Prinsip pada negara kesatuan, yaitu yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam praktiknya sistem yang dibangun dalam kerangka bernegara mengamankan adanya pembagian urusan kepada pemerintah daerah¹.

Politik hukum pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah membagi apa yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat dan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah adalah menyusun Peraturan Daerah (Perda). Dalam UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, hal ini disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Konstitusi dalam Pasal 18 ayat (6) menyatakan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan

¹ Nikhmatul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, hlm. 7.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan².

Penetapan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah maupun program pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah terutama melakukan perencanaan pembangunan di daerah sesuai dengan kekhususan dan keberagaman daerah itu sendiri³. Kedudukan Perda dalam hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perda berada pada lapisan terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Atas dasar itu materi muatan Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya⁴.

Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah. Pembentukan Perda harus dilakukan secara

² Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.58.

³ Sjafrizal, 2015, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 24.

⁴ Ali Imran Nasution, Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 9, No. 2, Agustus, 2020, hlm. 284-303.

taat asas. Pembentukan Perda supaya lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui dalam menyusun peraturan daerah, yaitu dimulai dengan proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan⁵. Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah⁶.

Mekanisme penyusunan program pembentukan Perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan penyusunannya⁷.

⁵ Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 11 No.4, Desember 2014, hlm.427.

⁶ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, hlm.9.

⁷ B.Hestu Cipto Handoyo, 2014, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.192.

Menurut Bagir Manan, dikatakan bahwa syarat-syarat agar suatu peraturan perundang-undangan itu dinyatakan baik sebagai berikut:

1. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar;
2. Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis; dan
3. Peraturan perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian⁸.

Dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

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.
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.

Dalam perkembangannya terdapat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 58 ayat (2) diubah sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

1. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi

⁸ Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung, hlm.12-13.

dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

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.

Ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan kewenangan kepada Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka dalam hal ini akan menjadi kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Secara umum untuk menjawab permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejatinya dapat diukur dengan sistem hukumnya. Sistem hukum yang terdiri dari instrumen peraturan perundang-undangan, lembaga hukum dan budaya hukum. Dalam struktur hukum akan terlihat lembaga pembentuk hukum seperti Pengadilan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan-Badan Administrasi. Substansi hukum meliputi aturan, nama, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu, budaya hukum sebagai sikap manusia terhadap hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya⁹.

Harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga

⁹ Friedman, Lawrence M., 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2*, Penerjemah, Wishnu Basuki, PT Tatanusa, Jakarta, hlm.13.

menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut¹⁰.

Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional¹¹.

Harmonisasi sistem hukum nasional meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system harmonization*) yang mencakup Kusnu Goesniadhie SN sebagai berikut¹²:

- a. komponen materi hukum (*legal substance*) atau tata hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya;
- b. komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*), yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya; dan

¹⁰ Umbu Rauta, 2015, *Praktik Pengawasan Raperda dan Perda serta Upaya Rekonstruksi Pengujiannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945, Masalah-masalah Hukum*, Jilid 44 No. 1, Januari, hlm. 67.

¹¹ Yordan Gunawan, 2012, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam*, UMY Press, Yogyakarta, hlm. 24.

¹² Kusnu Goesniadhie S., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan, Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JPBooks, Surabaya, hlm. 10.

c. komponen budaya hukum (*legal culture*), yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.

Langkah yang ideal untuk ditempuh dalam harmonisasi sistem hukum adalah melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system*) yang mencakup komponen materi hukum (*legal substance*), komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Harmonisasi sistem hukum nasional melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional.

Pemikiran sistemik sedemikian itu, diperlukan perumusan langkah sebagai kerangka dan konsep dasar (*basic concept*) dalam melakukan harmonisasi hukum. Konsep dasar harmonisasi sistem hukum nasional dengan meletakkan pola pikir, yakni bermula dari paradigma Pancasila bersama-sama dengan konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Memperhatikan rasa keadilan masyarakat (*social sence of justice*) dan mengakomodasi aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat¹³.

Sistem hukum nasional sebagai masukan, yaitu memperhitungkan keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*) yang mencakup unsur-unsur: substansi hukum (*legal substance*) atau tata hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-

¹³ Sudargo Gautama, 2011, *Harmonisasi Hukum Di Era Global Lewat Nasionalisasi Kaidah Transnasional*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 38.

undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya; struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya; dan budaya hukum (*legal culture*) yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan unsur-unsur yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat¹⁴.

Memperhatikan realitas keberadaan hukum nasional dan penegakannya dalam praktek pada skala nasional, regional dan global. Interaksi antara tiga komponen, yaitu Maria Farida Indrati diantaranya¹⁵:

- a. paradigma Pancasila, konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945, serta rasa keadilan dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat;
- b. keberadaan sistem hukum nasional yang mencakup unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum; dan
- c. realitas keberadaan hukum nasional dan penegakannya dalam praktek pada skala nasional, regional dan global; akan menghasilkan suatu wawasan pokok-pokok pikiran atau pandangan doktrin hukum.

Berdasarkan wawasan dan pokok-pokok pikiran atau pandangan doktrin hukum tersebut akan melahirkan konsep harmonisasi sistem hukum, yang akan mendasari perumusan perencanaan hukum (*legislation planning*) dan proses

¹⁴ Aminudin Ilmar, 2009, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Dan Kekuasaan*, Seminar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm. 68.

¹⁵ Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, hlm. 53.

pembentukan hukum (*law making process*) melalui peraturan perundang-undangan. Pada akhirnya melalui penerapan hukum (*law enforcement*) diharapkan akan tercipta peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas, sebagai keluaran (produk) dari proses harmonisasi hukum.

Penilaian atau evaluasi terhadap hasil yang dicapai atau produk dari harmonisasi hukum tersebut, baik yang berkaitan dengan pengaruhnya terhadap keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*) yang mencakup unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum, selanjutnya akan menimbulkan suatu wawasan atau pandangan hukum baru yang akan memperbarui pula wawasan dan perumusan garis kebijakan hukum (*legal policy*) ke depan¹⁶.

Harmonisasi hukum akan terus-menerus berkembang di dalam satu kerangka sistem hukum nasional dengan pendekatan sistem dan pandangan konseptual. Perumusan konsep langkah sistemik harmonisasi hukum, sebagai kerangka umum yang memberikan pedoman dalam penyesuaian asas dan sistem hukum pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, terintegrasi, konsisten dan taat asas¹⁷.

¹⁶ Philip Nonet dan Selznick, 1978, *Law Society In Transition, Toward Responsive Law*, Harper, Torchbooks, hlm. 152.

¹⁷ Roscoe Pound, 1995, *An Intoduction to the Philosophy of Law, New Heaven, Yale University Press*, p. 231.

John Henry Merryman¹⁸ mengemukakan tiga kerangka model reformasi hukum yang disebut sebagai model reformasi hukum, “*tinkering, following* dan *leading*”. Merryman diterapkan sebagai kerangka model pada harmonisasi hukum, maka secara teoritis dikenal tiga model harmonisasi hukum, yaitu “*tinkering harmonization*”, “*following harmonization*” dan “*leading harmonization*”. Dalam pengertian kerangka model harmonisasi hukum yang diderivasi dari model reformasi hukum, *tinkering, following* dan *leading*.

Dalam harmonisasi hukum, yang dimaksud dengan “*tinkering harmonization*” merupakan harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (*existing law*) dengan beberapa penyesuaian, berdasar pertimbangan efisiensi. “*Following harmonization*”, menunjuk pada harmonisasi hukum bidang-bidang tertentu yang ditujukan untuk penyesuaian hukum yang ada (*existing law*) dengan perubahan-perubahan sosial. *Leading harmonization*, menunjuk pada penerapan atau penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan sosial.

Harmonisasi hukum dalam melakukan pengaturan dengan menciptakan produk hukum sendiri melalui penemuan hukum, perancangan hukum dan menggali nilai-nilai di dalam masyarakat merupakan suatu idealis dan nasionalis, tetapi diperlukan waktu yang tidak sedikit hingga akan berjalan sangat lambat dan dengan biaya yang mahal. Secara ideal ditempuh langkah harmonisasi hukum dengan menjadikan sebagai model baik dalam bentuknya semula (*adoption*), maupun dalam bentuk yang sudah diubah (*adaptation*)

¹⁸ John Henry Merryman, 1977, *The Civil Law Tradition An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, California, p. 102.

model-model hukum perbankan dan hukum keuangan, serta hukum ekonomi negara-negara maju. Menempuh langkah harmonisasi hukum demikian, norma-norma hukum yang dihasilkan lebih mempunyai nilai-nilai yang bersifat transnasional. Secara ekonomis, tidak memerlukan waktu yang terlalu lama dan dengan biaya yang tidak terlalu mahal¹⁹.

Harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, harmonisasi diatur dengan undang-undang Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan²⁰. Aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan (termasuk salah satu diantaranya Perda), oleh karena tidak diatur secara rinci atau mendetail dalam suatu bab yang mengatur secara khusus tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan. Ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi.

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan

¹⁹ Dewi Astuty Mochtar, 2009, *Harmonisasi Hukum Pada Konteks Perjanjian Dalam Sistem Common Law Dan Civil Law*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Merdeka, hlm. 86.

²⁰ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 52.

terhadap produk hukum yang telah terbentuk²¹. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru, sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut²².

Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan sesuatu tindakan tertentu atau tidak melakukan sesuatu tindakan tertentu dalam kondisi tertentu, kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan apabila berkaitan dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat²³.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan sebuah upaya penyerasian atau penyelarasan antar peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada nilai-nilai filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai bagian integral dalam suatu sistem hukum nasional²⁴. Harmonisasi merupakan upaya untuk mencari keselarasan. Adapun harmonisasi peraturan perundang-undangan ialah upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan dan

²¹ Wahiduddin Adam, Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundangundangan Tentang Anak, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1 Nomor 1 Juli, 2004, hlm. 65.

²² Renzia Darma, 2015, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Riau*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru, hlm.55.

²³ Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 13.

²⁴ Setio Supto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Jakarta, hlm. 4.

keseerasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis²⁵.

Harmonisasi hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism hukum²⁶. Harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu, baik pada nilai-nilai filosofis, yuridis maupun sosiologis.

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningakatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum²⁷. Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu²⁸.

²⁵ Erik Sepria, 2017, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 141.

²⁶ Bambang Arwanto, *Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *FH Universitas Mataram*, Volume 1 No 3. 2013, hlm. 76.

²⁷ Gandhi, L.M., 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, kencana, hlm. 27.

²⁸ Setio Supto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Vol 2 No 5, hlm. 65.

Sinkronisasi dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif, yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus tertentu. Para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan²⁹.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal dan horizontal³⁰.

Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer),

²⁹ Endang Sumiarni, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, Yogyakarta, hlm. 10.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.32.

saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya, maka semakin detail dan operasional materi muatannya³¹.

Dalam pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya: memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya³². Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk³³.

Harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum berupa Putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi yurisprudensi dalam pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah mengenai masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota. Berdasarkan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang menyatakan “masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah

³¹ Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani, 2017, *Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian, hlm.7.

³² Wahjono, Padmo, 1989, *Pembangunan hukum di Indonesia*, ind-hill co, Jakarta, hlm. 65.

³³ Juniarso dan Sudrajat Ridwan, Achmad Sodik, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa, Bandung, hlm. 43.

masa jabatan” yang dikuatkan kembali dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU- XVIII/2020 yang menyatakan, “...setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan”.

Seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan”, sehingga Permohonan Pemohon yang menghendaki agar kata “menjabat” dalam frasa “belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota”, dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai menjadi “menjabat secara definitif”, dengan sendirinya telah terjawab oleh pertimbangan hukum Putusan tersebut.

Berdasarkan pertimbangan hukum dan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang kemudian dikuatkan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU- XVIII/2020, makna kata “menjabat” dimaksud telah jelas dan tidak perlu

dimaknai lain selain makna dimaksud dalam putusan tersebut. Kata “menjabat” adalah masa jabatan yang dihitung satu periode, yaitu masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari masa jabatan kepala daerah. Berdasarkan putusan *a quo* Mahkamah perlu menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih adalah sama dan tidak membedakan ”masa jabatan yang telah dijalani” tersebut, baik yang menjabat secara definitif maupun penjabat sementara.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi yurisprudensi sebagai hukum tetapi bukan merupakan Peraturan Perundang-Undangan. Putusan Mahkamah Agung terkait masa jabatan Kepala Daerah ini dalam pelaksanaannya sangat menyulitkan Kepala Daerah untuk merealisasikan perencanaan pembangunan di daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan landasan normatif dalam menyusun kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah.³⁴ Tujuan pembangunan Nasional dibuat guna melaksanakan tujuan nasional sendiri yang jelas termaktub di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 pada alinea ke V diantaranya melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Kebijakan pembangunan nasional yang dicanangkan pemerintah harus mampu mensejahterakan masyarakat.

Pelaksanaan pembangunan ini pasti melibatkan berbagai aspek dalam kehidupan berbangsa, baik itu aspek ekonomi, politik, sosial budaya, serta

³⁴ Anggraini, Yesi, Armen Yasir, and Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Kencana, Jakarta, hlm. 15.

pertahanan keamanan secara terencana dan berkelanjutan. Kebijakan pembangunan nasional yang dirumuskan pemerintah sudah cukup baik, namun dalam prosesnya kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah pusat dan daerah tersebut kadang tidak tepat sasaran dan menjawab keinginan masyarakat sebab beberapa kebijakan pembangunan pusat menggeneralisir secara nasional tapi tak menjawab permasalahan yang ada di daerah. Indonesia sendiri merupakan negara yang terdiri dari berbagai gugus kepulauan dan kondisi geografis yang berbeda-beda serta ditunjang dengan karakter masyarakatnya yang majemuk dalam mengkritisi berbagai kebijakan pembangunan.

Pembangunan yang dilakukan tentunya harus berbasis kondisi geografi, kearifan lokal serta permasalahan daerah setempat. Kenyataan yang terjadi dalam merumuskan arah pembangunan nasional dilakukan dengan mekanisme generalisir keseluruhan daerah oleh pemerintah pusat sehingga bentuk pembangunan di daerah menjadi seragam tidak berlandas atas situasi kondisi yang ada di suatu daerah.³⁵ Pemerintah Daerah sudah berusaha melakukan upaya dengan mengusul berbagai usulan kebijakan pembangunan yang berlandas atas keinginan dan kebutuhan yang ada didaerahnya. Bentuk disharmonisasi inilah yang memicu terjadinya kritisasi dari masyarakat yang bermuara pada tindakan anarkisme.

Kritisasi kebijakan pembangunan yang dilakukan masyarakat berangkat dari sistem perencanaan pembangunan secara *bottom-up* dengan memfasilitasi kebutuhan masyarakat dari level terbawah yaitu masyarakat pedesaan ataupun

³⁵ Sigalingging, Angelius Henry, dan Warjio, *Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan*, Studi Kasus Pada Kecamatan Sidikalang Kabupaten Dairi.

kelurahan. Usulan-usulan pembangunan yang disampaikan masyarakat melalui mekanisme kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat kelurahan, kecamatan, kabupaten hingga pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang memfasilitasi kebutuhan mereka. Dalam pelaksanaannya, yang terjadi adalah ketika pemerintah daerah mengusulkan ke pemerintah pusat terkait pembangunan yang diinginkan masyarakat sebagai akibat ketidakmampuan anggaran daerah untuk mengakomodir berbagai usulan tersebut justru yang terealisasi adalah berbeda dengan keinginan masyarakat.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang secara keseluruhan menjadi penyelenggara kebijakan pemerintahan. Lahirnya birokrasi sebagai wujud dalam memecahkan berbagai masalah sosial dalam kehidupan modern saat ini. Sistem birokrasi menjadi hal yang paling fundamental dalam mengkaji suatu implementasi kebijakan. Adapun faktor yang menghambat jalannya suatu struktur birokrasi bisa disebabkan faktor internal ataupun faktor eksternal. Faktor internal dapat berasal dari prosedur-prosedur kerja (SOP) dan faktor eksternal yaitu fragmentasi. Fragmentasi dapat berupa tekanan dari luar birokrasi, komite dalam legislatif, *interestgroup* hingga pejabat eksekutif ataupun faktor eksternal lainnya.

Berbagai perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih dilakukan secara serampangan atau masih dalam bentuk *copy* dan *paste* dari tahun sebelumnya serta tidak berfokus pada *outcome* yang diharapkan dari kebijakan pembangunan yang diinginkan oleh pemerintah pusat. Hal ini merupakan bentuk disharmonisasi yang menjadikan organisasi

pemerintah cenderung masih melebar tanpa mempertimbangkan kebutuhan nyata, tersedianya sumber daya yang mumpuni, serta dipengaruhi pembentukan organisasi masih terjadi tumpang tindih uraian tugas pokok dan fungsinya belum *inline* atau saling mendukung.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang 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*), hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tersebut tidak berjalan dengan baik, sehingga Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham perlu melakukan penyesuaian dengan realitas tuntutan praktis di lapangan agar proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperlukan suatu pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan

pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.

Penyusunan pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan sebagai standar konsepsi, prosedur dan teknik penyusunan serta perancangan peraturan perundang-undangan yang aspiratif, responsif dan memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan secara vertikal dan horizontal, sehingga terwujud keselarasan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dengan falsafah negara (Pancasila), tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD NRI Tahun 1945, Undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya.

Peraturan pelaksanaan dalam proses perencanaan pembangunan nasional mengalami perubahan yang mendasar. Alur penyusunan rencana pembangunan pada era reformasi ditetapkan sedemikian rupa guna menghasilkan susunan perencanaan yang bersifat sistematis, berkesinambungan, dan aplikatif sesuai dengan aspirasi dengan partisipasi berbagai elemen bangsa didalamnya. Berdasarkan amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan, yakni

penyusunan rencana; penetapan rencana; pengendalian pelaksanaan rencana; dan evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan secara nasional. Rencana pembangunan terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Rencana pembangunan ini memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia.

Perencanaan di era reformasi penyusunannya diatur secara lebih rinci dan sistematis. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dalam proses perencanaan pembangunan sangat berbeda dengan masa perencanaan orde baru. Pada masa sebelum amandemen, proses perancangan perencanaan pembangunan hanya sampai pada tahap Repelita dan diwujudkan secara konkrit dalam poin-poin sasaran pembangunan lima tahun. Arahan dari sasaran pembangunan lima tahun tersebut digunakan sebagai bahan acuan untuk merancang APBN sebagai salah satu bentuk pelaksanaan kebijakan pembangunan tahunan. Pada masa itu tidak diatur secara rinci bagaimana hubungan kinerja pembangunan yang harus dilakukan antar lembaga di tingkat nasional, dan tidak juga dibuat rancangan sistem yang mengarahkan koordinasi pembangunan di daerah³⁶.

Perubahan ini membawa konsekuensi dalam proses-proses yang bukan hanya disebutkan dalam undang-undang namun lebih jauh pada petunjuk operasional yang memudahkan bagi penyelenggara dalam menjalankan proses perencanaan tersebut. Ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan landasan hukum pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia. Undang-undang ini lahir disaat yang diperlukan, yaitu setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang menghapuskan fungsi MPR dalam menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Tujuan negara dituangkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, yang kemudian dijabarkan lagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)

³⁶ Armen Yasir Anggraeni, Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 1, Januari-Maret 2015.

dengan jangka waktu 5 (lima) tahun. Lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, diharapkan Perencanaan Pembangunan Nasional dapat disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.

Sudut pandang hukum administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Tata Pemerintahan Yang Baik atau *good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah, yaitu pertama, *to guarantee the security off all person and society itself* (penjamin keamanan setiap orang dan masyarakat). Kedua, *to manage an effective frame work for the public sector, the private sector, and civil society* (mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta, dan masyarakat). Ketiga, *to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population* (memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat)³⁷.

Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*) sudah lama menjadi mimpi buruk banyak orang di Indonesia. *Good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Dalam praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan

³⁷ Oheo K. Haris, *Good Governance Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan*, Yuridika, Volume 30 No 1, Januari 2015, hlm. 87.

publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga³⁸.

Indonesia mulai menghadirkan suatu tatanan demokrasi dan pemerintahan yang baru, begitu pula dengan kehidupan politik dan bidang-bidang kehidupan lainnya, hal tersebut terlihat lebih terbuka dari era sebelumnya. Perubahan tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat yang semakin kritis ditambah perubahan zaman memunculkan semangat reformasi untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan Indonesia agar lebih transparan dan berorientasi pada kepentingan masyarakat akar rumput, perbaikan kinerja pemerintah seperti fungsi dan tugas-tugas pemerintah sangatlah diharapkan oleh masyarakat,³⁹ *good governance* muncul menjadi isu sentral untuk mewujudkan hal tersebut, yang diharapkan menjadikan kualitas pemerintahan kita menjadi lebih baik.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sudah lama menjadi mimpi buruk orang di Indonesia. Kendati memahami tentang *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar membayangkan bahwa dengan *good governance* akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintahan menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga masyarakat.⁴⁰

³⁸ Agus Dwiyanto, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada Universiti Press, Yogyakarta, hlm. 65.

³⁹ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta, hlm. 1.

⁴⁰ Agus Dwiyanto, 2005, *Kualitas Pelayanan Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 57.

Dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik diperlukan perbaikan tata kelola pemerintahan ini yang membutuhkan waktu tidak singkat dan upaya yang terus menerus, dan sampai saat ini setelah perjalanan duapuluh dua tahun sejak reformasi dimulai, upaya tersebut belum berada dititik keberhasilan, tradisi pemerintahan yang ada masih jauh dari *good governance*.⁴¹ Penyimpangan dalam berbagai praktik penyelenggaraan pemerintah, atau sering disebut *bad governance* seperti maraknya berbagai tindakan korupsi, kasus suap, masih banyaknya pungutan liar, dan *mark up* atau penggelembungan dana anggaran belanja masih timpang dan kurang proporsionalnya pembagian peran antara pemerintah dan lembaga non pemerintah, sehingga sinergi keduanya belum selaras, kemampuan pemerintah melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien serta responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat belum optimal.⁴² Hal-hal tersebut mengindikasikan belum berhasil mewujudkan *good governance*.

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Negara berperan memberikan pelayanan demi kesejahteraan rakyat dengan sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

⁴¹ Leny Novianti, 2015, *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah*, LPPM Uin Suska Riau, Pekanbaru, hlm. 16.

⁴² Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, hlm. 19.

Dalam pembangunan ekonomi, lingkungan, dan pembangunan manusia. *Good governance* menyentuh 3 (tiga) pihak, yaitu pihak Pemerintah (penyelenggara negara), pihak Korporat atau Dunia Usaha (penggerak ekonomi), dan Masyarakat Sipil (menemukan kesesuaiannya). Ketiga pihak tersebut saling berperan dan mempengaruhi dalam penyelenggaraan negara yang baik. Sinkronisasi dan harmonisasi antar pihak tersebut menjadi jawaban besar.⁴³

Berbagai hal yang membuat kesulitan mewujudkan *good governance*, seperti disebabkan karena implementasi *good governance* memiliki aspek yang luas sehingga terdapat hal yang harus diintervensi, belum tersedia informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh pengutamaan untuk dijadikan fokus dalam memperbaiki kinerja pemerintah, sedangkan setiap daerah memiliki masalah-masalah pemerintahan yang tidak sama, dengan komitmen dan kepedulian dari berbagai pemangku jabatan mengenai perbaikan pemerintahan berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah.⁴⁴

Langkah strategis untuk memulai perbaikan praktek pemerintahan. Langkah realisasi *good governance* akan lebih mudah diterapkan jika dimulai dari sektor pembaharuan pelayanan publik, karena menerapkan nilai-nilai *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam praktik pelayanan publik relatif mudah daripada melembagakan keseluruhan nilai-nilai tersebut dalam aspek kegiatan pemerintahan. Kesuksesan mengimplementasikan nilai-nilai tersebut dalam ranah pelayanan publik dapat

⁴³ Inu Kencana Safei, 2007, *Good Government*. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 39.

⁴⁴ Agus Dwiyanto, *Op.Cit.* hlm. 3.

ditularkan pada ranah yang lain, dengan cara seperti ini maka *good governance* secara bertahap dapat dilembagakan di dalam setiap praktik pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun daerah.

Transparansi memang bisa menjadi salah satu solusi tetapi apakah cukup hanya itu untuk mencapai *good governance*. Sebagai negara yang menganut bentuk kekuasaan demokrasi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Negara seharusnya memfasilitasi keterlibatan warga dalam proses kebijakan publik. Salah satu bentuk pengawasan rakyat pada negara dalam rangka mewujudkan *good governance*. Dalam hal ini akan melemahkan posisi pemerintah, tetapi hal itu lebih baik daripada perlakuan pemerintah otoriter dan represif.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini memberikan wewenang yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah. Hal tersebut berpotensi meningkatkan egoisme daerah, untuk itu perlu disusun dan dirumuskan kembali suatu kebijakan yang dapat memberikan panduan dalam sistem perencanaan pembangunan yang terintegrasi yang tidak pula mengurangi kewenangan Pemerintah Daerah namun juga dapat menjamin keterkaitan pembangunan antar daerah dan keselarasan antara pemerintah pusat dan daerah.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini menetapkan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang merupakan suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan nasional untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam

jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh segenap unsur pemerintahan baik yang berada di pusat maupun di daerah dengan melibatkan masyarakat. Dalam undang-undang ini diharapkan terjadi koordinasi antara pelaku pembangunan dan tercipta pula suatu integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antar ruang, antar waktu serta antarfungsi pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Secara substansi belum dapat dipastikan kriteria kinerja perencanaan pembangunan, namun upaya menguatkan substansi perencanaan terus dikembangkan termasuk ketentuan peraturan perundangan dan kebijakan operasionalnya. Perencanaan adalah sebagai upaya untuk mengantisipasi ketidakseimbangan yang terjadi yang bersifat akumulatif. Artinya perubahan pada suatu keseimbangan awal dapat mengakibatkan perubahan pada sistem sosial yang akhirnya membawa sistem yang ada menjauhi keseimbangan awal.

Perencanaan sebagai bagian dari fungsi manajemen yang bila ditempatkan pada pembangunan daerah akan berperan sebagai arahan bagi proses pembangunan berjalan menuju tujuan di samping itu menjadi tolok ukur keberhasilan proses pembangunan yang dilaksanakan⁴⁵. Persoalan tersebut perlu dilakukan penelitian dengan judul “Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik”.

⁴⁵ Suriyati Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional, Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Meraja Jurnal Vol. 1, No. 3, November 2018, hlm. 76.

1.2. Fokus Studi dan Permasalahan

1.2.1. Fokus Studi

Penelitian ini memiliki fokus studi terkait harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Harmonisasi rancangan Perda dengan menganalisis tantangan dan strategi pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka penguatan otonomi daerah. Proses harmonisasi peraturan daerah, agar menghindari *overlapping* berbagai regulasi lainnya sehingga nantinya peraturan daerah taat akan asas pembentukan peraturan daerah.

Dalam proses harmonisasi yang panjang dan tidak satu pintu menyebabkan rentang proses harmonisasi memakan waktu yang cukup lama diperlukan sebuah strategi mengatasi meningkatkan pengetahuan sumber daya manusia di pemerintah daerah terkait dengan penyusunan peraturan daerah. Dalam hal ini penting melembagakan kelembagaan mengenai harmonisasi produk hukum di daerah, agar pemerintah daerah dalam rangka menjalankan otonomi dan kekhususan daerah tidak tersandera dan bergantung kepada pemerintah pusat.

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*clean and good governance*) menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa. Konsep “*government*” menunjukkan pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintahan). Konsep “*government*” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga

peran berbagai sector di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.

Paradigma penyelenggaraan pemerintah telah menjadi pergeseran dari paradigma “*rule government*” menjadi “*good governance*”. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik (*public Analisis Penerapan Prinsip Good Governance service*) menurut paradigma “*rule government*” senantiasa lebih menyardarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbeda dengan paradigma “*good governance*”, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan public tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan sebuah elemen, baik di dalam (*intern*) birokrasi maupun diluar birokrasi publik (masyarakat).

Pemerintah yang didekatkan dengan yang diperintah (rakyat) akan dapat mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karenanya kebijakan yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang akan dilayaninya. Dalam melaksanakan pelayanan publik perlu adanya penerapan *good governance*. *Good governance* merupakan istilah yang populer. Konsep *good governance* muncul dikarenakan kurang efektifnya kinerja aparatur pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik.

Good governance berasal dari induk bahasa eropa yaitu gubernare dan diadopsi oleh bahasa inggris menjadi govern dengan makna steernatau atau biasa disebut dengan menyetir atau mengendalikan. Jika dikaitkan dengan tata kelola Pemerintahan maka *Good governance* adalah suatu gagasan dan nilai yang mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat sehingga terjadi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif sesuai dengan dasar atau landasan UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk suatu masyarakat yang makmur, sejahtera dan mandiri.

Birokrasi pemerintah menempati posisi yang penting dalam pelaksanaan pembangunan karena merupakan salah satu instrument penting yang akan menopang dan memerlancar usaha-usaha pembangunan. Berhasilnya pembangunan ini memerlukan system dan aparatur pelaksana yang mampu tanggap dan kreatif serta pengelolaan yang sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen modern dalam sikap perilaku dan kemampuan teknisnya termasuk di dalamnya adalah memberikan pelayanan yang efektif kepada masyarakat.

Harmonisasi hukum yaitu keterkaitan antara ketentuan per undang-undangan tentang Perencanaan Pembangunan Daerah dengan berbagai ketentuan operasional yang dikeluarkan oleh kementrian dan Pemerintah Daerah. Proses penyelenggaraan tata kelola Pemerintah Daerah dalam menyikapi dinamika perubahan peraturan per undang-undangan yang berlaku. Dinamika Pemerintah Daerah dalam penyusunan Dokumen

Perencanaan Pembangunan Daerah dengan pendekatan teknokratik, partisipatif dan politis dilaksanakan.

1.2.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini ?
2. Mengapa harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ?
3. Bagaimana harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ?

1.3. Tujuan dan Kontribusi Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.
3. Untuk menemukan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

1.3.2. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi Penelitian Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan dalam proses perencanaan pembangunan daerah sehingga akan dapat ditemukan aspek-aspek hukum yang relevan maupun yang tidak.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam praktik penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah sehingga mampu untuk memperbaiki pada masa yang akan datang.

2. Kontribusi Penelitian Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini mencapai tata kelola pemerintahan yang baik.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik agar dapat merumuskan kebijakan yang tidak menyulitkan daerah dan membuka kesempatan bagi daerah untuk merumuskan kegiatan yang sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan daerah.

1.4. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini berawal dari pemikiran mengenai harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Harmonisasi sebagai upaya untuk merealisasikan

keselarasan dan mengatasi perbedaan atau pertentangan hukum demi kesatuan sistem hukum, baik terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibuat maupun peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Harmonisasi dan sinkronisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan yang sinkron, selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

Pada saat pembentukan suatu produk hukum, harmonisasi dan sinkronisasi hukum juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

Strategi Harmonisasi dan sinkronisasi rancangan Perda perlu memperhatikan harmonisasi materi muatan (meliputi harmonisasi horizontal, vertikal dan asas-asas hukum), dan harmonisasi dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan untuk memastikan materi muatan rancangan peraturan daerah sudah selaras/harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan (daerah) lain yang sederajat dengan tujuan mengantisipasi kemungkinan *judicial review*.

Sistem perundang-undangan dibangun harus konsisten, koheren juga harus koresponden, maka pengaturan perencanaan pembangunan daerah sesuai

dengan tujuannya adalah untuk dapat menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi pada skala daerah. Dalam sistem perundang-undangan yang dibangun harus koresponden, maka harmonisasi (keselarasan, kecocokan, keserasian) pengaturan dari perencanaan pembangunan nasional dan daerah tidak harus terjadi, terlebih karena adanya pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Pengaturan perencanaan pembangunan di daerah menuju ke arah pluralistik⁴⁶.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama sistem hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) memerlukan tertib hukum yang terbangun secara hirarkis dalam proses pembentukannya. Tertib hukum tersebut haruslah dimulai dari tahap perencanaan hingga sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan, karena hukum pada dasarnya dipahami sebagai sarana menata perilaku masyarakat menjadi lebih baik dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat yang adil dan makmur.

Pembentukan hukum yang tertib harus sejalan dengan substansi UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan norma hukum tertinggi di negara Indonesia. Muatan UUD NRI Tahun 1945 ini, menganut pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Sistem pembagian kekuasaan secara horisontal diwujudkan dalam wujudnya berbagai lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui politik desentralisasi, yang mana memberikan kepada

⁴⁶ Bagir Manan, 2004, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 42.

daerah kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dokumen perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan secara nasional. Menurut undang-undang tersebut, rencana pembangunan terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Rencana pembangunan ini memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Dalam menyusun RPJP Daerah dan juga RPJM Daerah yang mengacu pada RPJP dan juga RPJM Nasional serta membuat program pembangunan dan kegiatan pokok yang dilaksanakan melalui RKP yang disusun oleh Kementerian. Ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebutkan bahwasanya RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini muncul berbagai ketentuan baru yang dijabarkan secara operasional oleh Kementerian Dalam Negeri yang cukup membuat pemerintah daerah harus bersusah payah untuk melakukan penyesuaian. Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi acuan dalam penyelenggaraan tata Kelola pemerintahan daerah membawa konsekuensi karena berbagai ketentuan peraturan yang ada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan diri sebagai undang-undang yang *powerfull* mengatur dan menjadi acuan yang tidak bisa ditinggalkan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beberapa ketentuan yang mengatur tidak selaras dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional khususnya dalam penetapan dokumen RPJMD.

Dalam identifikasi suatu aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.⁴⁷ Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas *preverensi*), yaitu: Pertama, *Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; Kedua, *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan

⁴⁷ Ahmad Rifai, 2011, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 74.

yang khusus itu akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan; Ketiga, yaitu *Lex posteriori derogat legi priori*, adalah peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama⁴⁸.

Menurut P.W. Brouwer sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon⁴⁹, dalam menghadapi konflik antar norma hukum, dapatlah dilakukan langkah praktis penyelesaian konflik tersebut, yaitu:

1. Pengingkaran (*disavowal*). Langkah ini seringkali merupakan suatu paradoks dengan mempertahankan tidak ada konflik norma. Seringkali konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau dalam konflik logika interpretasi sebagai pragmatis.
2. Penafsiran ulang (*reinterpretation*) dalam kaitan penerapan 3 (tiga) asas preverensi hukum haruslah dibedakan, yang pertama adalah reinterpretasi, yaitu dengan mengikuti asas-asas preverensi, menginterpretasikan lagi norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel.
3. Pembatalan (*invalidation*) yaitu abstrak normal dan praktikal. Pembatalan abstrak normal dilakukan misalnya oleh suatu lembaga khusus, kalau di Indonesia pembatalan Peraturan Pemerintah (PP) ke bawah dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.
4. Keempat, Pemulihan (*remedy*) dengan melakukan pertimbangan pemulihan, dapat untuk membatalkan satu ketentuan.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, 2006, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, hlm. 93.

⁴⁹ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009, *Argumentasi Hukum*, Cet. IV, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 78.

Dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang harus diacu ada dua yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 jo Kepmendagri 050-3708 dan Kepmendagri 050-5889 tentang Klasifikasi, Kodifikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah.

Kodifikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Kepmendagri 050-3889 Tahun 2021 telah mempersempit ruang gerak pemerintah daerah dalam merumuskan perencanaan pembangunan daerah. Pemerintah Daerah terbelenggu dengan uraian sub kegiatan yang wajib direncanakan sementara tidak semua sub kegiatan yang ada tidak dapat diselesaikan dengan ketentuan tersebut.

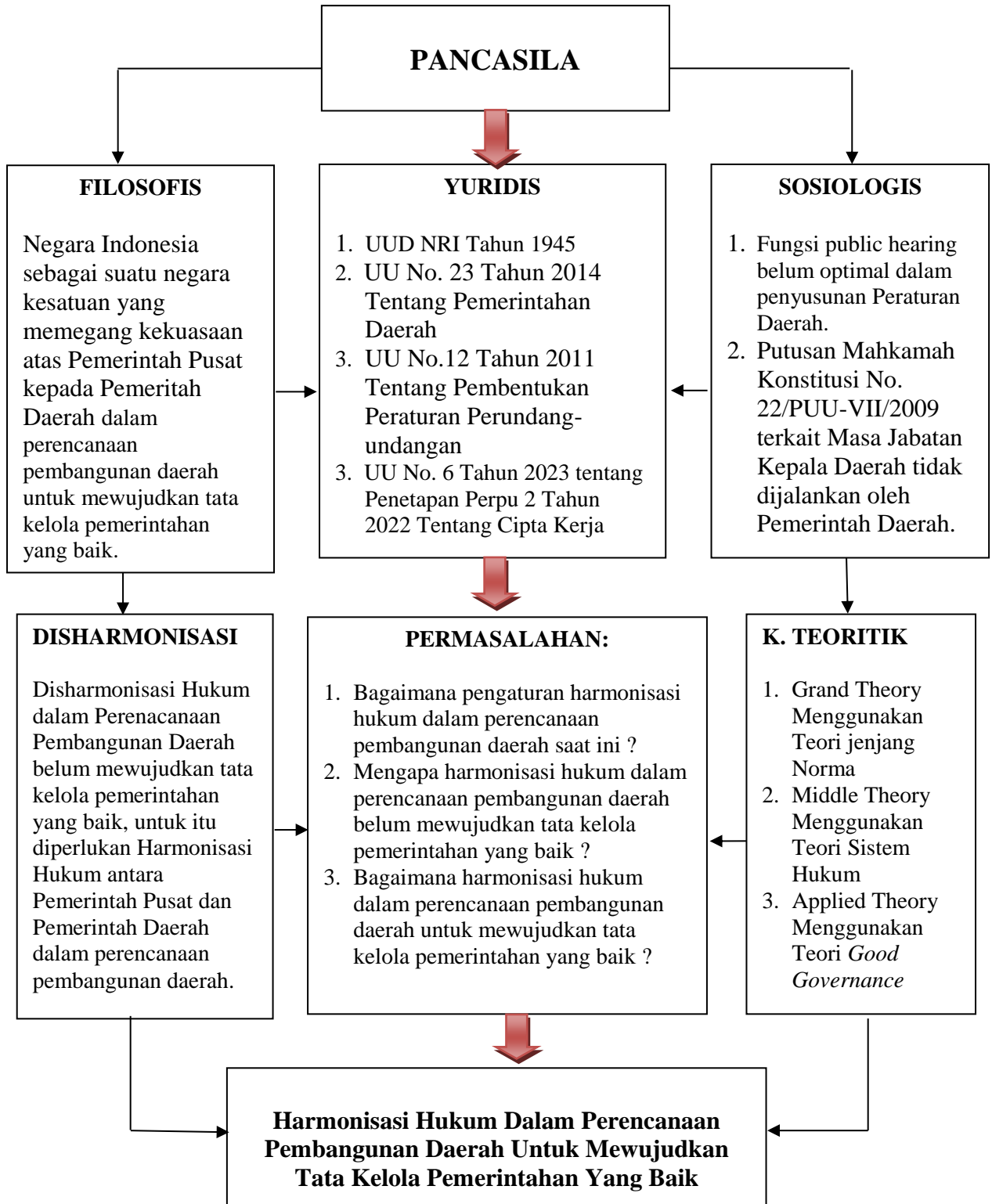
Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah perlu dilakukan penataan ulang. Suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu undang-undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah ditelaah dari UUD NRI Tahun 1945, kemudian mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hukum atau peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar masing-masing tingkat pemerintahan dengan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan dan kekuasaan di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Tjokroamidjojo dalam Syafalevi⁵⁰, perencanaan dalam arti seluas-luasnya merupakan suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Peneliti dalam melakukan penelitian terkait harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dengan menggunakan *Grand Theory* dengan Teori Jenjang Norma untuk menganalisis pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini. *Middle Theory* menggunakan Teori Sistem Hukum untuk menganalisis harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. *Applied Theory* menggunakan Teori *Good Governance* untuk menganalisis harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini.

⁵⁰ Syafalevi, D., 2011, *Perencanaan Pembangunan Melalui Musrenbang Di Desa Arangkaa Kecamatan Gemeh Kabupaten Kepulauan Talaud*, JURNAL POLITICO, Vol.10 NO. 7, hlm. 154.

Bagan: 1
Kerangka Pemikiran



1.5. Kerangka Teoritik

1.5.1. *Grand Theory* Menggunakan Teori Jenjang Norma

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan Teori Jenjang Norma dari Hans Kelsen untuk menganalisis pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini. *Stufen Theorie* (Teori Jenjang Norma) adalah konsep yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dalam bidang hukum dan teori hukum. Dalam teorinya, Kelsen berargumen bahwa sistem hukum terdiri dari berbagai tingkatan atau jenjang norma yang saling terkait. Konsep ini menggambarkan hierarki norma hukum yang mengatur hubungan antara norma yang lebih rendah dan norma yang lebih tinggi.

Menurut Kelsen, pada dasarnya terdapat dua jenis norma: norma primer dan norma sekunder. Norma primer adalah norma yang mengatur perilaku langsung, sedangkan norma sekunder adalah norma yang mengatur pembentukan, interpretasi, dan aplikasi norma primer. Norma sekunder ini berfungsi untuk mengatur hubungan antara norma primer.

Kelsen berpendapat bahwa sistem hukum terdiri dari serangkaian norma yang membentuk hierarki. Norma yang berada di tingkat paling rendah adalah norma primer yang mengatur perilaku individu dalam masyarakat. Norma ini biasanya berupa peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif atau otoritas yang memiliki wewenang hukum. Norma primer, terdapat norma sekunder yang mengatur pembentukan dan penggunaan norma primer. Norma sekunder ini termasuk konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan

pengadilan. Norma sekunder ini menentukan prosedur dan lembaga-lembaga yang terlibat dalam pembentukan norma primer, serta memberikan otoritas dan kewenangan kepada lembaga-lembaga tersebut.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (Inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang spesial menurutnya yaitu.

1. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
2. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.

3. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Konsep *Stufen Theorie* juga mencakup pemikiran tentang norma yang lebih tinggi, yaitu norma-norma konstitusional atau "*Grundnorm*". *Grundnorm* adalah norma dasar yang merupakan dasar bagi semua norma lainnya dalam sistem hukum. Norma ini menentukan legitimasi sistem hukum dan menjadi pijakan bagi interpretasi dan penerapan norma-norma lainnya. Dalam *Stufen Theorie*, Kelsen juga menekankan pentingnya pemisahan antara hukum dan moral. Hukum harus dipahami sebagai sistem norma yang mandiri dan otonom, terlepas dari pertimbangan nilai-nilai moral atau keadilan. Pendekatan Kelsen yang bersifat positivistik ini menekankan pentingnya pemahaman obyektif terhadap hukum.

Dalam penelitiannya, Kelsen mengembangkan berbagai konsep dan argumen untuk memperkuat dan mengkaji lebih lanjut *Stufen Theorie*. Konsep ini membentuk landasan teoritis penting dalam pemikiran hukum dan teori hukum, dan memengaruhi beberapa ahli hukum dan filsuf hukum setelahnya.

1.5.2 Middle Theory Menggunakan Teori Sistem Hukum

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman untuk menganalisis harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola

pemerintahan yang baik. Lawrence M. Friedman,⁵¹ bahwa *legal substance*, merupakan aturan-aturan substantif dan ketentuan-ketentuan lembaga itu berproses (*the substance is composed of substantive rules and rules about how institution should behave*). Menurut Lawrence M. Friedman, ada tiga komponen yang harus ada secara ideal dalam sistem hukum, yaitu:⁵²

- a) Struktur (*legal structure*) adalah kerangka bagian yang secara permanen bertahan, yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur dalam sistem hukum adalah lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan pelaksanaan hukum sesuai dengan yurisdiksinya masing-masing. Berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Struktur hukum mencakup institusi-institusi dan aparatur penegak hukum;
- b) Substansi (*legal substance*) adalah aturan, produk yang dihasilkan oleh orang-orang yang berada di dalam sistem hukum. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem, yang mencakup produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem tersebut;
- c) Kultur hukum (*legal culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum mencakup kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya atau dengan kata lain suasana pemikiran sosial dan

⁵¹ Lawrence M. Friedman, 2005, *The legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, hlm.14.

⁵² Kusnu Goesniadhie, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum*, Nasa Media, Malang, hlm. 27.

kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari dan disalahgunakan.

Penggunaan sistem hukum sebagaimana dikatakan Lawrence M. Friedman⁵³ digunakan untuk mengkaji sistem hukum secara komprehensif. Menurut Lawrence M. Friedman menyebutnya “*subject of social science*”, karena sistem hukum memiliki tiga unsur yaitu substansi, struktur maupun kultur hukum. Pengaturan dalam sistem hukum nasional dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan perlindungan hukum. Sistem hukum nasional di Indonesia sebagai negara hukum Pancasila yang bertujuan untuk mengayomi manusia.⁵⁴

Menurut Lawrence M. Friedman⁵⁵ bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Struktur hukum Friedman menjelaskan:

“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of tHubungan Industrials kind: the number and size of courts; their jurisdiction...Strukture also means how the legislature is organized...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

⁵³ Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozin, Nusa Media, cet I, Bandung, hlm. 13.

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, 2008, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.74.

⁵⁵Lawrence M. Friedman, *Lo.Cit*, hlm. 210.

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang diperiksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Substansi hukum menurut Friedman adalah:

“Another aspect of the legal system is its substance. By the is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system the stress here is on living law, not just rules in law books”.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan budaya hukum, Friedman berpendapat:

“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Menurut Lawrence Meir Friedman, berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum.⁵⁶

a. Substansial Hukum

Hukum diciptakan untuk mengatur, agar tercipta suatu keteraturan dalam masyarakat. Suatu hukum akan efektif bila bekerja sesuai dengan fungsinya. Menurut Lawrence M. Friedman, hukum berfungsi sebagai Pengawasan/pengendalian sosial (*social control*), Penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), dan Rekayasa sosial (*social engineering*). Dalam teori Lawrence Meir Friedman, hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi

⁵⁶ Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law-an Introduction, 2nd edition diterjemahkan Whisnu Basuki, PT. Tatanusa, Jakarta, hlm. 8.*

juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

b. Struktur Hukum

Dalam teori Lawrence Meir Friedman, hal ini disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Adagium yang menyatakan "*fiat justitia et pereat mundus*" (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Faktor penegak hukum memiliki peran penting dalam memfungsikan hukum. Peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Apabila peraturannya buruk, sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih ada.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat

kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tenteram dan damai.⁵⁷

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktik hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

1.5.3 *Applied Theory* Menggunakan Teori *Good Governance*

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan Teori *Good Governance* dari Miftah Thoha untuk menganalisis harmonisasi hukum dalam

⁵⁷ Lawrence M. Friedmann, 1997, *Law and Society an Introduction*, Prentice Hall, New Jersey, hlm. 11-12. Dikutip dari Ishaq, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 10.

perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. *Good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik, tertata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas. Masyarakat turut berpartisipasi aktif dalam proses dan pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan. *Good governance* sebagai tata pemerintahan, penyelenggara negara, atau cukup diartikan dengan penyelenggaraan atau pengelolaan.⁵⁸

Beberapa institusi merumuskan pengertian *good governance*, antara lain menurut *The United Development Programme* (UNDP), *governance* atau pemerintahan adalah: *the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population* (pemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan dibidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat).⁵⁹

⁵⁸ Agus Dwiyanto, 2003, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PSKK UGM, Yogyakarta, hlm. 60.

⁵⁹ Sedarmayanti, 2004, *Good Governance Pemerintahan Yang Baik, Bagian Kedua*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 3.

Menurut Santoso⁶⁰, *good governance* adalah cita-cita yang menjadi misi setiap penyelenggaraan suatu negara, termasuk Indonesia. *Good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan dan administrasinya bertanggungjawab pada publik. *Good* dalam *governance* mengandung arti nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional untuk kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, sedangkan *governance* diartikan sebagai cara pengelola urusanurusan publik.⁶¹

Berdasarkan beberapa definisi mengenai *governance* dapat diketahui bahwa institusi dari *governance* meliputi tiga domain atau sektor yang saling bersinergi meliputi *state* (negara atau pemerintah), *private sektor* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *civil society* (masyarakat sipil). Institusi pemerintah atau negara bertugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif., sektor swasta menyediakan lapangan kerja dan penghasilan, sedangkan masyarakat sipil berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak atau memotivasi kelompokkelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.⁶²

Ketiganya harus menjalankan fungsinya masing-masing secara seimbang sebab jika kekuasaan Negara yang mempunyai pengaruh besar

⁶⁰ Santoso, 2008, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 73.

⁶¹ Leny Novianti, 2015, *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah*, LPPM UIN Suska Riau, Pekanbaru, hlm. 49.

⁶² *Ibid*, hlm. 52.

untuk mengatur berbagai permasalahan yang timbul dalam kehidupan bersama melampaui kekuatan masyarakat (*civil society*) dan pasar (*market*), maka demokrasi dinilai tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan negara.

Demokrasi adalah apabila ketiga wilayah kekuasaan ini tumbuh secara seimbang, sama-sama kuat dan saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan harmonis. *Governance* menunjukkan pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yaitu LSM, perusahaan swasta maupun warga negara.

Good governance menurut Thoha⁶³ bahwa tata pemerintahan yang baik atau yang sering disebut dengan *Good governance* merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara Reguler dalam ilmu politik dan administrasi public. Konsep ini hadir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat yang berkelanjutan. Pada akhir dasa warsa yang lain, konsep *governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik.

Dalam disiplin atau propesi manajemen publik konsep ini dipandang dari suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan

⁶³ Miftah Thoha., 2004, *Birokrasi Dan Politik*, Cet. ke-2. PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hlm. 61.

yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial, terutama mengurangi campur tangan control yang dilakukan pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan menciptakan pengelolaan manajerial yang bebas korupsi.

Memahami *Good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersingungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *Good governance*. Prinsip-prinsip *Good governance* di urai satu persatu sebagaimana yang tertera dalam *United Nations Deveploment Programe* (UNDP) mengemukakan 10 buah prinsip *Good governance* yaitu ”karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) meliputi partisipasi (*Participation*), aturan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), berorientasi konsensus (*consensus orientation*), berkeadilan (*equity*), epektifitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), visi strategis (*strategic vision*) dan saling keterbukaan (*interrelated*)”.

Salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan swasta yang bergerak di berbagai sektor informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sector swasta adalah bagian dari masyarakat. Sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta

mempunyai pengaruh terhadap kewajiban sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan itu sendiri. Masyarakat (*society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun yang tidak) yang berinteraksi secara social, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.⁶⁴

Penerapan prinsip *Good Governance* adalah proses kegiatan administrasi dalam suatu instansi pemerintahan dengan mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang ada dengan melibatkan aparatur pemerintah sebagai pelaksana roda pemerintahan melalui rumusannya yaitu melalui prinsip-prinsip efektif dan efisiensi, partisipasi, aturan hukum, daya tangkap dan akuntabilitas. Kinerja aparatur pemerintah adalah hasil karya secara kualitas dan kuantitas yang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat di nilai dari hasil kerja dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya yang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah di tentukan.

Pengimplementasian *good governance* dapat terwujud apabila aparatur pemerintah dan institusi publik secara keseluruhan dapat bersikap terbuka terhadap ide dan gagasan baru serta responsif terhadap kepentingan masyarakat. Implementasi *good governance* merupakan pelaksanaan cara berpemerintahan yang baik yang menganut prinsip-prinsip partisipasi,

⁶⁴ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance, Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 6.

transparansi, penegakan hukum, *responsive*, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi, serta akuntabilitas yang baik oleh pemerintah maupun diluar pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik seperti yang diharapkan.

Kepentingan umum adalah himpunan dari kepentingan pribadi yang telah disublimasikan, dan tidak bertentangan dengan norma masyarakat serta aturan yang berlaku. Apabila kepentingan pribadi dan sekelompok orang sama, kemudian disatukan maka kepentingan itu beralih menjadi kepentingan kelompok, dan selanjutnya jika kelompok itu makin besar kepentingannya berubah menjadi kepentingan umum.⁶⁵

Pelayanan publik menurut Sinambela⁶⁶ dalam Pasolog⁶⁷ adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan menawarkan kepuasan yang tidak terkait memiliki kegiatan dalam suatu kumpulan.⁶⁸

Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pendapat para ahli, dapat disimpulkan pelayanan public adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh

⁶⁵ Moenir, *Ibid.*, hlm. 6.

⁶⁶ Lijan Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi*, PT. Bumi Aksara Tangkisilan, Jakarta, hlm. 5.

⁶⁷ Harbani Pasolong, 2007, *Teori Administrasi Publik*, CV. Alfabeta Pasolog, Bandung, hlm. 128.

⁶⁸ Moenir, 2001, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 26-27.

penyelenggara Negara didirikan oleh masyarakat tentu dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Goest dan Darviz dalam Tjiptono,⁶⁹ bahwa “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Kualitas selalu berubah sesuai dengan berubahnya pandangan dari kepuasan masyarakat. Kondisi masyarakat yang dinamis menimbulkan akibat pada masyarakat yang cenderung kritis bahkan mampu memberikan penilaian terhadap kualitas pelayanan yang diterimanya.

Pendapat ini dikemukakan oleh Edvarson dalam Tjiptono,⁷⁰ yaitu “Kualitas lebih menekankan aspek kepuasan pelanggan dan pendapatan dalam fokus utamanya yaitu *customer utility*”. Pelayanan ditujukan untuk memenuhi harapan/kebutuhan dari penerimaan layanan. Penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Titik Pandang (*Stand Point*)

Penelitian ini mempunyai titik pandang berawal dari harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Harmonisasi hukum yang berdampak positif

⁶⁹ Goest dan Darviz, dalam Tjiptono, 2004, hlm.51.

⁷⁰ Edvarson, dalam Tjiptono, 2004, hlm.52.

dapat mendorong terjadinya pembangunan di daerah dan mewujudkan kesinambungan program antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam perencanaan pembangunan yang mendasarkan Peraturan Daerah (Perda) ini sering berdampak negatif akan menghambat pembangunan daerah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya menyebabkan terjadinya disharmonisasi peraturan. Kondisi tersebut menyebabkan program pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak dapat berjalan dengan maksimal dan tidak bisa berkesinambungan.

Dalam rangka mengatasi disharmonisasi peraturan daerah tersebut, Pemerintah Pusat melakukan upaya membatalkan atau merevisi peraturan daerah yang menyebabkan disharmonisasi. Upaya pemerintah pusat mengalami tantangan setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk membatalkan atau merevisi peraturan daerah yang telah diundangkan. Hal tersebut merupakan suatu tantangan yang harus dihadapi oleh Pemerintah Pusat dengan mencari strategi untuk melakukan harmonisasi peraturan daerah. Strategi yang dilakukan Pemerintah Pusat dalam rangka untuk mewujudkan harmonisasi peraturan daerah.

Perda tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini diperlukan pengharmonisasian sebagai

salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mencegah terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi antar norma terutama norma hukum menjadi sebuah konsekuensi logis agar sebuah ketertiban tercapai dalam sebuah tata hukum yang dibentuk suatu negara. Peraturan perundang-undangan jika terjadi disharmoni, maka yang ada di bawah dapat kehilangan daya gunanya.

Dalam penelitian ini Peneliti akan mencari jawaban atas setiap perumusan masalah yang diajukan dengan mempelajari realitas hukum (hasil konstruksi) yang tersebar dalam peraturan perundangan atau kebijakan terkait. Pemahaman paripurna yang diperoleh merupakan produk interaksi antara Peneliti dengan produk objek yang diteliti. Ada hubungan transaksional yang relatif subyektif antara peneliti dengan subyek penelitian.

1.6.2 Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan asumsi-asumsi dasar yang diyakini ilmuwan dan menentukan cara memandang gejala yang ditelaahnya. Paradigma dapat meliputi kode etik, maupun pandangan dunia, yang mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku ilmuwan dalam berolah ilmu⁷¹. Paradigma membawa konsekuensi praktis bagi perilaku, cara berfikir, interpretasi, dan kebijakan dalam pemilihan masalah bagi penelitinya⁷².

⁷¹ Liek Wilardjo, 2000, *Realita dan Desiderata*, Duta Wacana University Press, Yogyakarta, hlm. 134.

⁷² Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, Penerbit Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 96-96.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme⁷³. Paradigma ini menggunakan konstruktivisme dari Egon G. Guba dan Lyncoln, maka akan memberi panduan bagi peneliti untuk mengungkap aspek ontologi, epistemologi dan metodologi yang mendasari penelitian ini⁷⁴. Adapun aspek-aspek dari paradigma *konstruktivisme (constructivism)* yaitu:

- a. Ontologi, yaitu pemahaman tentang bentuk sifat ciri realitas, dalam paradigma *constructivism* realitas adalah majemuk dan beragam serta bersifat relatif.
- b. Dimensi epistemologi yaitu pemahaman mengenai keterkaitan antara individu dan lingkungan atau yang bukan dirinya, ciri *constructivism* adalah transaksional dan subyektifitas.
- c. Metodologi, atau sistem metoda dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya, dari *constructivism* adalah *hermeneutika* yang bersifat dialektis. Interaksi dialektis digunakan peneliti dengan narasumber untuk merekonstruksi realitas yang diteliti dengan metode kualitatif.

Aspek pengembangan paradigma ilmu ada lima dimensi pertanyaan, yakni: Pertama, dimensi ontologi, yang berbeda periset berhaluan pendekatan kuantitatif (kenyataan sebagai objek; sesuatu yang dapat diukur secara objektif) dengan periset kualitatif (kenyataan dikonstruksikan oleh

⁷³ Moleong, J, Lexy, 2006, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 30.

⁷⁴ Egon G. Guba dan Lincoln, 2004, *Competing Paradigms in Qualitative Research, Handbooks of Qualitative Research*, Sage Publications, London, p. 105.

individu yang terlibat dalam situasi penelitian). Kedua, dimensi epistemologis, periset penelitian kuantitatif harus mempertahankan jarak dan bebas dari objek yang diteliti, sedang periset kualitatif justru berinteraksi dengan objek yang diteliti.

Ketiga, dimensi aksiologi, nilai yang dianut periset kuantitatif tidak boleh mempengaruhi penelitiannya, sedang kondisi penelitian kualitatif cenderung bersifat personal dan menggunakan bahasa orang pertama. Keempat, dimensi retorik, penelitian kuantitatif menggunakan penekanan data kuantitatif, sedang penelitian kualitatif, kata-kata yang digunakan adalah pemahaman, menemukan dan makna. Kelima, dimensi metodologis, penelitian kuantitatif menggunakan logika deduktif, dan juga teori serta hipotesis yang diuji dalam urutan sebab-akibat, sedang penelitian kualitatif digunakan logika berpikir induktif.⁷⁵

1.6.3 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif empiris, yakni suatu penelitian dengan data sekunder sebagai data utama, sedangkan data primer sebagai data penunjang. Penelitian dengan data sekunder digunakan untuk memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia. Penggunaan data sekunder dalam penelitian ini dipahami sebagai penelitian kepustakaan.⁷⁶

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 65-68.

⁷⁶ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, hlm. 15.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan di berbagai Negara, dan pendekatan kasus yang dilakukan dengan menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu disharmonisasi Peraturan Daerah (Perda) dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.⁷⁷

1.6.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di beberapa lokasi dengan tujuan untuk mendapatkan data sekunder digunakan untuk memahami hukum sebagai perangkat peraturan perundang-undangan yang terkait harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah. Penggunaan data primer melalui wawancara dengan informan yang berkompeten dalam perencanaan pembangunan daerah. Adapun lokasi penelitian yang dipilih peneliti yaitu: Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal. Data/materi pokok yang diperoleh secara langsung dari para informan dengan wawancara di lokasi penelitian yaitu narasumber dari Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan dan Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal yang terkait dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

⁷⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 94.

1.6.5 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini ada dua jenis, sumber data sekunder sebagai data utamanya dan data primer sebagai data penunjang. Data primer yaitu hasil pengamatan dan wawancara langsung kepada narasumber yang memiliki kompetensi untuk menjelaskan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Peneliti menggali data dari narasumber dari Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan dan Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal.

Peneliti dalam mencari data menggunakan data sekunder mencakup sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, antara lain; peraturan perundang-undangan tentang penganut kepercayaan.
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer seperti kepustakaan hukum, jurnal hukum, penelitian tentang kelompok kepercayaan, serta karya tulis yang

berkaitan dengan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik..

- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif jurnal yang memuat berita atau masalah harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.⁷⁸

1.6.6 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah tata cara atau langkah-langkah peneliti untuk mendapatkan data penelitian. Peneliti harus menggunakan teknik dan prosedur pengumpulan data yang sesuai dengan jenis data yang dibutuhkan, apakah data berbentuk kualitatif atau kuantitatif.⁷⁹ Pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Pengumpulan data untuk penelitian ini adalah studi terhadap dokumen yang bersumber dari data sekunder tersebut. Data sekunder yang ditelusuri mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Penelitian bahan hukum sekunder adalah penelitian bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer terkait hasil wawancara dengan narasumber mengenai harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang

⁷⁸Ronny Hanityo Soemitro, 2008, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 34.

⁷⁹Bambang Sunggono, *Ibid*, hlm. 178.

baik. Bahan hukum sekunder ini mencakup buku literatur, hasil penelitian terdahulu, pendapat para sarjana, doktrin para ahli, majalah, surat kabar, karya tulis ilmiah, jurnal, dan bahan pendukung lainnya.

Penelitian bahan hukum tersier adalah penelitian hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa kamus hukum, kamus bahasa asing, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

1.6.7 Teknik Analisis Data

Analisis ini dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁸⁰ Analisis bahan hukum untuk memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian ini. Penggunaan analisis secara normatif, dikarenakan bahan-bahan hukum dalam penelitian ini mengarah pada kajian-kajian yang bersifat teoritis dalam bentuk asas-asas hukum, konsep-konsep hukum, serta kaidah-kaidah hukum.

Metode analisis data dalam penelitian ini, dengan mengolah secara sistematis bahan-bahan penelitian untuk dikaji secara komprehensif. Metode yang digunakan untuk menganalisis adalah metode destruktif sekaligus kualitatif. Deskriptif untuk menganalisis data dengan cara memaparkan

⁸⁰ Soerjono Soekanto, 2002, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 1.

secara terperinci dan tepat perihal fenomena tertentu terkait dengan penelitian hukum ini. Kualitatif untuk menganalisis pemaparan hasil-hasil penelitian yang sudah disistematisasikan tersebut dengan kajian dari teori-teori hukum dan hukum positif. Hal ini guna menjelaskan permasalahan penelitian hukum dengan kalimat yang logis, bersifat ilmiah dan mudah dipahami.

1.6.8 Teknik Validasi Data

Pengecekan keabsahan data yang digunakan oleh peneliti adalah metode triangulasi karena metode ini merupakan salah satu metode paling umum digunakan dalam uji validitas penelitian kualitatif. Hal ini dikarenakan kebenaran bukan terletak prakonsepsi peneliti (subjek), melainkan objek itu sendiri. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut.

Triangulasi data dimaksudkan untuk mengumpulkan data Peneliti dengan menggunakan multi sumber data, teknik yang sering digunakan adalah pemeriksaan melalui sumber lainnya. Triangulasi ini berarti membandingkan derajat kepercayaan informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Dalam hal ini Peneliti membandingkan data dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan dan Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal yang terkait perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Peneliti melakukan

observasi dan hasil wawancara dengan pengamatan ketika penelitian dilaksanakan agar Peneliti mengetahui kondisi yang sebenarnya dilapangan dengan keterangan wawancara yang diperoleh Peneliti dari para subjek dan informan penelitian.

Teknik triangulasi dalam penelitian ini lebih ditekankan kepada teknik triangulasi sumber. Triangulasi sumber peneliti gunakan untuk menguji validitas data dengan cara mengecek data yang diperoleh melalui beberapa sumber yang terkait dengan perencanaan pembangunan daerah. Triangulasi sumber peneliti lakukan dengan cara membandingkan data hasil pengamatan peneliti dengan data hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan dan Kepala Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal yang terkait harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

1.7 Orisinalitas Penelitian

Peneliti dalam melakukan penelitian ini terlebih dahulu membandingkan persamaan dan perbedaan dengan penelitian terdahulu dari disertasi yang menganalisis harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dari perguruan tinggi di seluruh Indonesia. Menurut Peneliti melalui penelusuran bahan pustaka, belum ditemukan suatu uraian yang secara khusus menganalisis harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Penelusuran dari beberapa hasil penelitian terdahulu, buku-buku dan data-data di internet, tidak menemukan adanya penelitian yang sejenis dengan penelitian disertasi dari berbagai program doktor ilmu hukum, termasuk latar belakang, kerangka teoritik dan permasalahan yang disoroti serta kesimpulan dan rekomendasi yang diajukan. Berbagai sumber dan literatur yang membahas mengenai harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Penelitian Terdahulu	Penelitian Sekarang
1	Rustan Air. 2023, Disertasi, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar	Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Pengembangan Wilayah Di Polewali mandar Sulawesi Barat	Proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar menggunakan model Top-Down dan model Buttom-Up . Pada Proses perencanaan pembangunan model Top-Down dilakukan sesuai dengan indikator yang digambarkan oleh Friedmann kecuali pemanfaatan sumber daya alam yang kurang. Hal ini terjadi karena perencanaan pembangunan saat ini telah menggunakan aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang telah terintegrasi ke dalam	Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik menggunakan aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang telah terintegrasi ke dalam Sistem Perencanaan Daerah.

No	Nama Peneliti	Judul	Penelitian Terdahulu	Penelitian Sekarang
			Sistem Perencanaan Daerah yang bisa diakses oleh seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).	
2	Lantik Kusuma Aji, 2019, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta	Revitalisasi Pengaturan Kelembagaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Dalam Penanggulangan Kemiskinan Guna Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat	Konsep ideal revitalisasi pengaturan kelembagaan Bappeda untuk mengoptimalkan penanggulangan Pembangunan Daerah (Bappeda) Dalam Penanggulangan Kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur adalah (1) penguatan Bappeda dengan menambahkan bidang penanggulangan kemiskinan pada struktur organisasi, (2) penerapan desentralisasi asimetris dengan memberi keleluasan pengaturan kelembagaan penanggulangan kemiskinan namun tetap dalam kontrol pemerintah pusat melalui TNP2K. (3) Penguatan TNP2K untuk menilai laporan penanggulangan kemiskinan dan memberi sanksi terhadap daerah yang tidak mampu menanggulangi kemiskinan.	Harmonisasi Pengaturan Kelembagaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dalam penerapan desentralisasi asimetris dengan memberi keleluasan pengaturan kelembagaan.
3	Ichsan, 2020, Disertasi, Program Doktor Administrasi	Model Perencanaan Pembangunan Berbasis	Model Perencanaan Pembangunan yang berpengaruh terhadap proses perencanaan	Model Perencanaan Pembangunan Daerah

No	Nama Peneliti	Judul	Penelitian Terdahulu	Penelitian Sekarang
	Publik Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar	Elektronik Di Kota Makassar	pembangunan berbasis elektronik dikota Makassar, yaitu kurang konsisten indikator kinerja <i>output</i> dan <i>outcome</i> pada rencana kerja perangkat berbeda dengan indicator kinerja <i>output</i> dan <i>outcome</i> yang terdapat pada dokumen rencana kerja pemerintah proses pelaksanaan perencanaan yang melalui tahapan persiapan, penyusunan, rancangan awal, penyusunan rancangan, pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan, perumusan rancangan akhir, penetapan RKPD menunjukkan bahwa model yang paling mendekati yaitu model rasional komprehensif.	Melalui Harmonisasi Hukum Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik.

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024.⁸¹

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan penelusuran penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang yang dilakukan oleh Peneliti mempunyai fokus studi yang berbeda, seperti hasil penelitian terdahulu dari Rustan Air, 2023, Disertasi, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Pengembangan Wilayah Di Polewalimandar Sulawesi Barat, Proses perencanaan pembangunan daerah

⁸¹ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2024.

berbasis pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar menggunakan model Top-Down dan model Bottom-Up. Pada Proses perencanaan pembangunan model Top-Down dilakukan sesuai dengan indikator yang digambarkan oleh Friedmann kecuali pemanfaatan sumber daya alam yang kurang. Hal ini terjadi karena perencanaan pembangunan saat ini telah menggunakan aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang telah terintegrasi ke dalam Sistem Perencanaan Daerah yang bisa diakses oleh seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Penelitian terdahulu mempunyai fokus studi yang berbeda dengan penelitian sekarang dari Peneliti yang menganalisis Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik menggunakan aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang telah terintegrasi ke dalam Sistem Perencanaan Daerah..

Lantik Kusuma Aji, 2019, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Model Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik Di Kota Makassar, Konsep ideal revitalisasi pengaturan kelembagaan. Pembangunan Daerah (Bappeda) Dalam Penanggulangan Kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur adalah (1) penguatan Bappeda dengan menambahkan bidang penanggulangan kemiskinan pada struktur organisasi, (2) penerapan desentralisasi asimetris dengan memberi keleluasan pengaturan kelembagaan penanggulangan kemiskinan namun tetap dalam kontrol pemerintah pusat melalui TNP2K. (3) Penguatan TNP2K untuk menilai

laporan penanggulangan kemiskinan dan memberi sanksi terhadap daerah yang tidak mampu menanggulangi kemiskinan. Penelitian terdahulu mempunyai fokus studi yang berbeda dengan penelitian sekarang dari Peneliti yang menganalisis Harmonisasi Pengaturan Kelembagaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dalam penerapan desentralisasi asimetris dengan memberi keleluasan pengaturan kelembagaan.

Ichsan, 2020, Disertasi, Program Doktor Administrasi Publik Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, Model Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik Di Kota Makassar. Model Perencanaan Pembangunan yang berpengaruh terhadap proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik dikota Makassar, yaitu kurang konsisten indikator kinerja *output* dan *outcome* pada rencana kerja perangkat berbeda dengan indicator kinerja *output* dan *outcome* yang terdapat pada dokumen rencana kerja pemerintah proses pelaksanaan perencanaan yang melalui tahapan persiapan, penyusunan, rancangan awal, penyusunan rancangan, pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan, perumusan rancangan akhir, penetapan RKPD menunjukkan bahwa model yang paling mendekati yaitu model rasional komprehensif. Penelitian terdahulu mempunyai fokus studi yang berbeda dengan penelitian sekarang dari Peneliti yang menganalisis model perencanaan pembangunan daerah melalui harmonisasi hukum untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Harmonisasi Hukum

2.1.1 Pengertian Harmonisasi

Kata "Harmonisasi" berasal dari bahasa Yunani, yaitu kata "Harmonia" yang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Menurut arti filsafat, harmonisasi diartikan "kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur". Istilah harmonisasi secara etimologis menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya, untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni. Istilah harmoni juga diartikan keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan.

Menurut arti psikologis, harmonisasi diartikan sebagai keseimbangan dan kesesuaian segi-segi dalam perasaan, alam pikiran dan perbuatan individu, sehingga tidak terjadi hal-hal ketegangan yang berlebihan⁸². Dalam konteks membandingkan antara mentalis Barat dan Timur, Soetoprawiro mengemukakan mengenai harmoni yang menjadi faktor paling penting di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. "Segala sesuatu yang baik dapat di terjemahkan ke dalam istilah harmoni. Segala sesuatu hendaknya senantiasa serasi, selaras, seimbang. Adil dan yang makmur

⁸² Kusnu Goesniadhie, 2006, *Harmonisasi dalam Persepektif Perundang-undangan*, lex Spesialis Masalah, Surabaya, hlm. 59.

adalah harmonis. Segala perilaku dan tindak-tanduk itu berangkat dari situasi yang harmonis menuju ke situasi yang harmonis baru”⁸³. Berdasarkan beberapa pengertian di atas, istilah harmoni diartikan sebagai keselarasan, kesesuaian, kecocokan dan keseimbangan. Unsur-unsur yang dapat di tarik dari perumusan pengertian harmonisasi, antara lain:

- a. Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan;
- b. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk suatu system;
- c. Suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, kecocokan, dan keseimbangan;
- d. Kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur⁸⁴.

Harmonisasi hukum di kembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah, dan hubungan di antara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni. Rudolf Stammler mengemukakan suatu konsep fungsi hukum, bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat.

Menurut Stammler ”*A just law aims at harmonizing individual purposes with that of society*”. Prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud, tujuan dan kepentingan perorangan, dengan

⁸³ *Ibid*, hlm. 61.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 63.

maksud, tujuan dan kepentingan umum. Maksud dan tujuan serta kepentingan terdiri dari dua unsur, yaitu saling menghormati dan partisipasi⁸⁵. Konsep harmonisasi hukum dalam literatur hukum di Netherland dikemukakan oleh Jan Micheil Otto, dalam:

Implementation of Environmental Law: Harmonization, Environmental Management and Enforcement by The Courts, With Referances to Indonesia and The Netherland. "When unnecessary incongruties between different elements of legal sistem which pertain to the same subject, an effort for harmonization can be made. This is such adaption of those elements that the incongruties are removed, that a better result is obtained, while the respective identities of those elements are kept in tach...."

Usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya ketidakseimbangan antara perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dapat dilakukan dengan cara menghilangkan ketidakseimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda itu. Secara konseptual, sistem hukum dapat dilakukan secara keseluruhan yang akan melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structur*) dan kultur hukum (*legal culture*), atau salah satu bagian dari mata rantai hubungan dari tiga komponen sistem hukum tersebut⁸⁶.

Dalam konteks harmonisasi hukum, dapat diketahui dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998, yang berbunyi sebagai berikut :

"Dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 65.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 67.

yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-undang, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemprakarsa Penyusun Rancangan Undang-undang wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman dan Menteri serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait”.

Harmonisasi sistem hukum nasional diperlukan dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum, sehingga tersusun dalam suatu tatanan yang harmonis dalam kerangka sistem hukum nasional. Menurut pola pikir satu kesatuan sistem hukum nasional yang di gariskan dalam politik hukum, yang dimaksud dengan sistem hukum nasional ialah hukum yang dibentuk berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, demi terlaksananya negara hukum dan prinsip konstitusional, serta terwujudnya kesejahteraan umum atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Harmonisasi hukum secara ideal dilakukan pada tahap-tahap perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan (*law making process*). Sejalan dengan hal tersebut di atas, untuk menjamin terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain yang mengandung moralitas tertentu, mengandung keharmonisan, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan, terikat dalam sistem, bervisi dan tahan waktu lama, diperlukan proses harmonisasi hukum.

Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang- undangan mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di

dalam peraturan perundang-undangan sebagai subsistem dalam kerangka sistem hukum nasional. Pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

2.1.2 Ruang Lingkup Harmonisasi Hukum

Harmonisasi hukum dapat dilakukan melalui pencegahan, upaya harmonisasi hukum yang dilakukan untuk menghindari terjadinya sebuah disharmonisasi hukum. Dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam jumlah yang banyak yang memiliki keterkaitan satu dengan yang lain, maka tentu jika tidak dikaji secara baik dan mendalam dalam proses pembentukannya, maka akan berimplikasi pada terjadinya disharmonisasi hukum. Misalnya ketika terjadi benturan norma hukum antara PP dengan UU atau UU dengan UU yang lain.

Harmonisasi hukum hadir untuk bisa menanggulangi ketika terjadi disharmonisasi hukum. Adapun disharmoni hukum bisa terjadi oleh beberapa faktor, diantaranya⁸⁷: a) Jumlah peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang berlaku dalam sistem tata pemerintahan b) Perbedaan kepentingan dan penafsiran c) Kesenjangan dalam pemahaman teknis beserta pemahaman hukum mengenai tata pemerintahan yang baik d) Kendala hukum yang dihadapi di pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang tersusun dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan serta penegakan hukum

⁸⁷ Kusnu Goesniadhie S, *Op.Cit*, hlm. 11.

e) Hambatan hukum yang dihadapi di penerapan peraturan perundang-undangan, adalah berupa tumpang tindih kewenangan beserta adanya benturan kepentingan.

Fungsi dari harmonisasi hukum adalah untuk mencegah dan menaggulangi terjadinya sebuah disharmonisasi hukum. Dalam mencengah terjadinya dishamonisasi hukum maka dilakukan melalui penemuan hukum, penalaran hukum dan memberikan argumantasi hukum yang logis dan rasional. Semua upaya dilakukan dengan tujuan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat dan kehendal moral. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang berpotensi menyebabkan terjadinya sebuah disharmoni hukum.

Dalam mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik, maka melalui harmonisasi hukum diharapkan dapat dapat mencerminkan keterpaduan dalam penerapkan peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan subbab diatas, harmonisasi hukum berperan dalam mencegah dan melanggulangi disharmonisasi hukum. Harmonisasi hukum dalam proses pembentukan perundang-undangan merupan kegiatan untuk menyelaraskan dan meyesuaikan antara suatu perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, baik secara sejajar (horizontal) maupun secara hierarkis (vertikal)⁸⁸. Substansi harmonisasi hukum dicocokkan dengan kebutuhan hukum di

⁸⁸ Maria Farida Indrati, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indoesia*, Jakarta, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007, hlm. 25.

dalam masyarakat yaitu kebutuhan masyarakat akan sebuah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Menurut Wicipto Setiadi ada dua aspek yang harus diharmonisasikan pada saat proses penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu⁸⁹:

a) Yang berkaitan dengan aspek konsepsi materi dan muatan. b) Aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Adapun langkah-langkah untuk mengharmonisasikan hukum, meliputi: a) Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan; b) Identifikasi penyebab terjadinya disharmoni hukum; c) Cara penemuan hukum dengan memakai metode penafsiran dengan metode konstruksi hukum untuk merubah situasi hukum yang disharmoni menjadi harmoni; d) Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum itu sesuai akal atau memenuhi unsur logika; e) Penyusunan argumentasi atau pendapat yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik agar mendukung serta menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum. Penafsiran hukum, konstruski hukum, penalaran hukum, dan pendapat yang rasional dilaksanakan atau dibuat untuk menemukan: a) Kehendak hukum atau cita hukum (*rech idee*), yaitu kepastian hukum. b) Kehendak masyarakat, yaitu keadilan. c) Kehendak moral, yaitu kebenaran.

Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan

⁸⁹ Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni 2007, hlm. 52.

kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional⁹⁰.

Harmonisasi sistem hukum nasional meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system harmonization*)

- a. komponen materi hukum (*legal substance*) atau tata hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya;
- b. komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*), yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya; dan
- c. komponen budaya hukum (*legal culture*), yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat⁹¹

langkah yang ideal untuk ditempuh dalam harmonisasi sistem hukum, adalah melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system*) yang

⁹⁰ Sapto Budoyo, *Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Ilmiah CIVIS, Volume IV, No 2, Juli 2014.

⁹¹ Kusnu Goesniadhie S., SH.MHum., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundan-undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Penerbit JPBooks, Surabaya, hlm. 36.

mencakup komponen materi hukum (*legal substance*), komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Harmonisasi sistem hukum nasional melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional. Pemikiran sistemik sedemikian itu, diperlukan perumusan langkah sebagai kerangka dan konsep dasar (*basic concept*) dalam melakukan harmonisasi hukum. Kerangka dan konsep dasar harmonisasi sistem hukum nasional dengan meletakkan pola pikir, yakni bermula dari paradigma Pancasila bersama-sama dengan konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Kemudian memperhatikan rasa keadilan masyarakat (*social sense of justice*) dan mengakomodasi aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat.

UU No. 25 Tahun 2004 menegaskan bahwa, pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional (Pasal 2 ayat 1). Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menurut UU No. 25 Tahun 2004, adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana- rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Asas dan Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah:

(1) diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional; (2) perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan; dan (3) diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Perkembangan jenis perencanaan yang dianut atau sedang dilakukan juga mempengaruhi dalam perumusan dasar hukum kegiatan perencanaan. Aspek administrasi pembangunan yang erat kaitannya dengan birokrasi, sangat menentukan efektifitas dan efisiensi dari kegiatan perencanaan wilayah dan kota. Administrasi pembangunan sangat berpengaruh pada operasionalisasi dan keberhasilan implementasi suatu rencana. Jadi terdapat hubungan interaktif antara hukum dengan administrasi pembangunan, serta antara hukum dan administrasi pembangunan dengan perencanaan wilayah dan kota.

Hukum sebagai kaidah atau norma memiliki fungsi untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat, memberikan kepastian hukum (aliran positivisme hukum), kebahagiaan (aliran utilitas), dan keadilan (aliran hukum alam). Perencanaan secara umum merupakan suatu rangkaian proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan

pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, dalam rangka mencapai suatu hasil atau tujuan. Dalam modul mata kuliah ini, administrasi pembangunan akan lebih banyak diperlakukan secara sinonim terhadap administrasi perencanaan wilayah dan kota.

Perencanaan bukan suatu proses yang eksklusif atau terpisah dari pembangunan. Pada prinsipnya administrasi perencanaan adalah bagian dari administrasi pembangunan. Pembangunan adalah perubahan ke arah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana, sehingga mencakup lebih dari aspek perencanaan, karena masih ada aspek lainnya seperti aspek pelaksanaan atau implementasi rencana, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi. Hukum administrasi pembangunan pada dasarnya mengatur campur tangan pemerintah dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat untuk mengarahkan kepada perubahan yang telah direncanakan.

Aspek hukum dan administrasi ini tidak bersifat permanen dan stabil, melainkan hal yang bersifat dinamis, terus berubah seiring dengan waktu dan perubahan pada banyak faktor khususnya sistem tata kelola pemerintahan di suatu negara, dinamika sosial masyarakat, paradigma dan ideologi pembangunan, dan bahkan pengaruh perubahan global/globalisasi.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sebelumnya mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional dan daerah mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 1982 tentang Pedoman

Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut di atas berikut peraturan perundang-undangan turunannya sebagai penunjang operasionalisasi, berpengaruh pada bagaimana pelaksanaan dua jenis utama perencanaan di Indonesia yang bersifat wajib (*mandatory*) dan ditetapkan dengan dan sebagai dasar hukum (*statutory*). Pelaksanaan perencanaan tersebut mencakup asas-asas perencanaan, klasifikasi produk rencana, proses dan prosedur, legalitas, dan kelembagaan dan pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi dan konsultasi, dan lain-lain.

Sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan hukum dan atau tempat di mana dapat ditemukannya aturan hukum tersebut. Secara teoritis, sumber hukum dapat dibedakan ke dalam sumber hukum formal dan sumber hukum material. Sumber hukum formal adalah dokumen atau “tempat” di mana dapat ditemukan ketentuan-ketentuan hukum/kaidahkaidah hukum. Dalam hukum positif (hukum yang saat ini berlaku di suatu tempat) yang meliputi: (1) Sumber hukum langsung, yang meliputi: Undang-undang hingga peraturan daerah, kebiasaan dan adat, serta traktat/perjanjian antar negara; dan (2) Sumber hukum tak langsung, yang meliputi yurisprudensi/keputusan hakim yang diikuti oleh hakim lainnya untuk kasus yang sama dan doktrin/ilmu pengetahuan. Sumber hukum material merupakan suatu usaha pendalaman teoritis tentang hukum yang

dapat menggunakan banyak pendekatan, baik itu pendekatan sejarah, falsafah, sosiologi, ekonomi, agama.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam sistem perencanaan pembangunan secara nasional. Menurut Undang-undang tersebut, rencana pembangunan terdiri dari rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan rencana kerja pemerintah (RKP). Rencana pembangunan memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Terkait hal ini, daerah akan menyusun RPJPD dan RPJMD yang mengacu pada RPJP dan RPJM Nasional serta membuat program pembangunan dan kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui rencana kerja pemerintah (RKP) yang disusun oleh kementerian/lembaga. Jika dirunut dari munculnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, belum ditindaklanjuti dengan peraturan Pemeintah (PP);
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657);
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Pembangunan Nasional, menindaklanjuti UU 25 tahun 2004;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
7. Peraturan-peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang tata cara perencanaan pembangunan daerah menterjemahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;

9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2019 Tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah;
10. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-3708 Tahun 2020 Tentang Hasil Verifikasi dan Validasi Pemutakhiran Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah;
11. Kepmendagri Nomor 050-5889 Tahun 2021 Tentang Hasil Verifikasi, Validasi dan Inventarisasi Pemutakhiran Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah diterbitkan untuk menindaklanjuti Pasal 6 dan Lampiran Huruf A angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019.

Permendagri 90 tahun 2019 telah menetapkan Program, Kegiatan dan Sub Kegiatan yang memiliki nomenklatur sebagaimana lampiran yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam perspektif hirarkhi per UU, hal ini dapat dibenarkan. Pemerintah daerah dalam hal ini mengalami kesulitannya karena sub kegiatan ada yang tidak mampu menjawab persoalan daerah, dengan demikian Pemerintah Daerah terkukung pada pilihan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

2.2. Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan

2.2.1 Pengertian Harmonisasi Hukum

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.⁹² Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyetaraan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.⁹³

Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M. Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan. Menurut Moh.

⁹² Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan SKMHT, Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 16.

⁹³ Risky Dian Novita Rahayu Rochim, 2014, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Malang, Universitas Brawijaya, hlm. 7.

Hasan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu, baik pada nilai-nilai filosofis, yuridis, dan sosiologis.⁹⁴

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 RI.⁹⁵

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:⁹⁶

a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:

- 1) Pancasila;
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal;
- 3) Undang-undang/harmonisasi horizontal;

⁹⁴ Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 94.

⁹⁵ Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, 2012, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional Studi di Provinsi Bali*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hlm.105.

⁹⁶ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 18 September 2017.

- 4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:
 - 5) Asas pembentukan;
 - 6) Asas materi muatan;
 - 7) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.
- b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:
- 1) Kerangka peraturan perundang-undangan;
 - 2) Hal-hal khusus;
 - 3) Ragam bahasa;
 - 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang.

Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁹⁷

- a. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut;
- b. Pastikan bahwa pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar;
- c. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten;
- d. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait;

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 76.

- e. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang;
- f. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten;
- g. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.⁹⁸

Disharmoni hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Menurut L.M. Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan,

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 76.

asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Dalam pengamatan dalam praktek L.M. Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni yaitu:⁹⁹

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yuriprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam

⁹⁹ *Op. Cit.*, Suhartono, hlm. 39.

pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

2.2.2 Pengertian Sinkronisasi Hukum

Sinkronisasi hukum adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.¹⁰⁰

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Para penegak hukum perlu memperhatikan

¹⁰⁰ Inche Sayuna, *Ibid.*, hlm. 17.

asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan. Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.¹⁰¹

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.¹⁰² Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:¹⁰³

a. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi Vertikal yaitu adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi Vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menetapkan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

¹⁰¹ *Ibid*, hlm.18.

¹⁰² Novianto M. Hantoro, 2012, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hlm. 9.

¹⁰³ Inche Sayuna, *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

- 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.

Hirarkhi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

b. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sinkronisasi secara horisontal bertujuan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horisontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

Dalam pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis.¹⁰⁴

2.3. Perencanaan Pembangunan Daerah

2.3.1 Pengertian Perencanaan

Perencanaan sebagai proses *continue*, yang terdiri dari keputusan atau pilihan dan berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada,

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm. 65.

dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu mendatang. Pada dasarnya segala kegiatan pembangunan itu baru akan terarah apabila dilandaskan pada suatu perencanaan pembangunan dan dikontrol, serta dievaluasi. Pendapat tentang perencanaan pembangunan, antara lain pendapat yang dikemukakan oleh Sondang P Siagian.¹⁰⁵ Menurut Sondang P Siagian perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka yang telah ditentukan.

Menurut Pariata Westra¹⁰⁶ dalam bukunya *Ensklopedia Administrasi*, perencanaan adalah aktivitas pokok dalam manajemen yang menggambarkan hal-hal yang akan dikerjakan dan cara mengerjakannya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Perkerjaaan perencanaan ini merupakan salah satu fungsi manajer, disamping fungsi-fungsi pokok lainnya, yaitu penggerakan dan pengontrolan.

Pendapat Soul M. Ketz, dalam bukunya *A. Sistem Approach to Development Administration*, yang dikutip Bintaro Tjokroamidjojo¹⁰⁷, bahwa perencanaan merupakan suatu hal yang sangat penting, yaitu :

- 1) Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan bagi kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.
- 2) Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam pelaksanaan yang

¹⁰⁵ Sondang P Siagian. 1983, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Cetakan 10, Jakarta, hlm. 18.

¹⁰⁶ Westra, Pariata, 1982, *Ensklopedia Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, hlm.19.

¹⁰⁷ Tjokroamidjojo, Bintaro, 1987, *Perencanaan Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta, hlm.17-20.

akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin. 3) Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (the best alternative) atau kesempatan untuk memiliki kombinasi cara yang terbaik (the best combination) 4) Perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, memilih urutanurutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya. 5) Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan/kontrol.

Perencanaan adalah suatu himpunan dari keputusan akhir, keputusan awal dan dan proyeksi kedepan yang konsisten dan mencakup beberapa periode waktu, dan tujuan utamanya adalah mempengaruhi seluruh perekonomian suatu negara¹⁰⁸. Menurut Diana Conyers dan Peten Hits (*An Introduction Development Planning in the Third World*, 1984) menyatakan bahwa “Perencanaan adalah proses yang kontinyu, yang terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu dimasa mendatang, sehingga ia mendefinisikan perencanaan teknik/cara untuk mencapai tujuan, untuk mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang

¹⁰⁸ Fahmi Agus Wibowo, 2013, *Konsep Dasar Perencanaan*, Fahmiagus@blogspot.com.

telah ditentukan sebelumnya dan telah dirumuskan dengan baik oleh Badan Perencanaan Pusat”¹⁰⁹.

Perencanaan adalah suatu proses yang menghasilkan suatu rencana merupakan pemikiran-pemikiran kedepan secara matang yang mewujudkan pengambil keputusan sebagai persiapan untuk melakukan tindakan-tindakan terhadap pencapaian tujuan tersebut dilakukan satu himpunan pengambilan keputusan. Berbagai elemen dalam perencanaan yang perlu diuraikan lebih lanjut antara lain : a. Merencanakan berarti memilih Menunjukkan bahwa dalam melakukan perencanaan, para pengambil keputusan harus mampu melakukan suatu pilihan, karena tidak semua kebijakan dapat dilakukan secara sekaligus. b. Perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya. Perencanaan harus dapat memutuskan agar berbagai potensi sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan sebaik mungkin. Konsekuensinya pengumpulan dan analisis data dan informasi mengenai ketersediaan sumber daya yang ada menjadi sangat penting¹¹⁰. c. Perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan/sasaran. Bentuk dan tujuan yang ingin dicapai serta proses memformulasikan tujuan/goal tersebut beberapa masalah yang dihadapi dalam pembuatan tujuan tersebut. d. Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang, sehingga sangat berkaitan dengan masalah ketidakpastian implikasinya perencanaan sangat berkaitan dengan kegiatan.

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm.21.

¹¹⁰ Sondang P Siagian, MPA, Ph D., 1983, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Cetakan 10, Jakarta, hlm. 38.

2.3.2 Pengertian Pembangunan

Sondang P siagian¹¹¹, mendefinisikan Pembangunan yaitu : “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*naton building*)”. Pembangunan dapat pula diartikan sebagai proses tindakan untuk mengubah kehidupan dan penghidupan penduduk, sehingga dapat memenuhi segala macam dan bentuk kebutuhan secara layak, bahkan mampu memenuhi peningkatan kebutuhan perkembangan penduduknya serta sesuai ilmu teknologi dan tekhnik yang semakin maju. Apabila definisi di atas dijabarkan lebih lanjut akan terlihat beberapa ide pokok yang terkandung didalamnya sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P Siagian¹¹².

Dalam kaitannya dengan penelitian ini perencanaan pembangunan yang dimaksudkan adalah perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah dalam arti sempit adalah perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh aparat Pemerintah Daerah. Perencanaan pembangunan daerah dalam arti luas adalah seluruh kegiatan perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah, baik oleh aparat Pemerintah Daerah, Pusat maupun masyarakat.

Perencanaan pembangunan adalah usaha pemerintah secara sengaja untuk mengkoordinasikan secara langsung dengan pengawasan dan berkesinambungan untuk meningkatkan variabel ekonomi bangsa yang

¹¹¹ *Ibid.*, hlm.2.

¹¹² *Ibid.* hlm. 3.

ditentukan untuk mencapai tujuan pembangunan yang ditetapkan¹¹³. Perencanaan awalnya, terutama di akhir abad ke-19 dan pasca perang dunia kedua, berfokus pada aspek desain lingkungan fisik dan disebut sebagai tahap *morphological conception of space*¹¹⁴. Seiring dengan waktu, perencanaan berkembang karena adanya kebutuhan manusia, sehingga perencanaan dibutuhkan manusia agar potensi kegagalan semakin kecil dalam usaha pemenuhan kebutuhan.

Kebutuhan manusia sangatlah kompleks, sehingga perencanaan menjadi ilmu yang tergolong multi disiplin, hal tersebut menyebabkan kecenderungan perencanaan dikaitkan dengan aspek yang luas seperti sosial ekonomi, budaya. Pandangan luas mengenai perencanaan ini terjadi pada era tahun 60-an dan digambarkan oleh Taylor sebagai pergeseran besar menuju *sociological conception of space*¹¹⁵. Keluasan dari perencanaan yang sifatnya multidimensi ini, sering membuat perencana mengalami kesulitan dalam memutuskan dan memilih perencanaan yang paling efektif.

Keluasan dari perencanaan yang sifatnya multidimensi ini, sering membuat perencana mengalami kesulitan dalam memutuskan dan memilih perencanaan yang paling efektif. Hal ini disinyalir oleh Friedman adanya anggapan bahwa teori perencanaan tidak ada gunanya dalam Praktik, karena

¹¹³ Michael P. Todaro, 2004, *Ekonomi Untuk Negara Berkembang*, Edisi ketiga, BUMI AKSARA, Jakarta, hlm. 566.

¹¹⁴ John Friedman, 1987, *Planning in The Public Domain*, Princeton University Press, Oxford, p. 65.

¹¹⁵ Nigel Taylor, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, Sage Publications, London, hlm. 87.

kurangnya pemahaman tentang teori perencanaan dan aspek multidimensional¹¹⁶.

Healey menguraikan bahwa perencanaan di negara maju berkembang dari tiga tradisi besar, yaitu: perencanaan ekonomi, manajemen pembangunan fisik, dan manajemen administrasi publik dan analisis kebijakan. Dalam teori perencanaan mempunyai sifat multidisiplin karena menyangkut fokus kajian yang berbeda-beda¹¹⁷. Menurut Friedman bahwa praktik perencanaan awal, yaitu perencanaan aspek fisik lingkungan (*Orthogonal Design*), tetap berbasiskan pada ilmu kemasyarakatan yang telah berkembang matang dan diterima pada awal abad 19. Pendapat Healey dengan Friedman sangat berbeda dalam menjelaskan tentang sebuah perencanaan, Healey lebih menekankan sebuah multidisiplin dalam menjelaskan suatu perencanaan, sedangkan Friedman lebih kearah bahwa perencanaan menekankan berbagai aspek kehidupan seperti lingkungan hidup, masyarakat.

Disiplin perencanaan di negara berkembang bergerak dari 2 (dua) tradisi: yaitu perencanaan fisik dan perencanaan pembangunan ekonomi, yang berkembang sendiri-sendiri. Dalam perkembangan yang sendiri-sendiri tersebut karena: pertama, negara berkembang mewarisi tradisi perencanaan dari penjajah, yang pada masa itu memandang perencanaan fisik sebagai hal yang terpisah dari perencanaan pembangunan ekonomi. Kedua, setelah

¹¹⁶ Friedman John, 2003, *Why Do Planning Theory, Planning Theory Sage Publications*, London, hlm. 54.

¹¹⁷ Patsy Healey, 1997, *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd, London, hlm. 66.

merdeka, kemakmuran ekonomi merupakan impian seluruh negara berkembang, dan pola perencanaan pembangunan sektoral terpusat banyak diadopsi.¹¹⁸

Agenda perencanaan pembangunan yang dijanjikan tidak bisa terwujud. Waterston¹¹⁹ menilai ternyata dari implementasinya di pembangunan banyak yang gagal ketimbang yang berhasil. Para analis menyimpulkan enam poin utama: pertama, perencanaan itu direncanakan secara ambisius. Kedua, data yang diambil dari sumber yang tidak valid, jadi hanya berdasarkan intuisi. Ketiga, metode yang digunakan dalam perencanaan tidak bersifat analitis. Keempat minimnya penanggulangan masalah-masalah yang muncul dalam proses perencanaan. Kelima, adanya kelemahan lembaga atau institusi Keenam, bersifat politis.¹²⁰

Menurut Kuncoro¹²¹ perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa mendatang. Menurut Y. Dror dalam Kunarjo¹²² Perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu.

¹¹⁸ Agustomi Masik, 2005, *Hubungan Modal Sosial dan Perencanaan*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol.16 No. 3, hlm. 1-23.

¹¹⁹ Albert Waterston, 1965, *Development Planning, Lessons of Experience*, The John Hopkins Press, Baltimore, Maryland, p. 293.

¹²⁰ Caiden dan Wildaysky, *Ibid*, hlm. 124.

¹²¹ Mudrajat Kuncoro, 2012, *Perencanaan Daerah, Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 50.

¹²² Kunarjo, 2002, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 72.

Menurut Arsyad dalam Tarigan¹²³ dalam perencanaan diperlukan untuk: (1) suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan. (2) dengan perencanaan dapat dilakukan suatu perkiraan potensi-potensi, prospekprospek perkembangan, hambatan serta resiko yang mungkin dihadapi pada masa yang akan datang. (3) perencanaan memberikan kesempatan untuk mengadakan pilihan yang terbaik. (4) dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas dari segi tujuan. (5) perencanaan sebagai alat untuk mengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan evaluasi. Secara singkat perencanaan merupakan suatu proses yang dilakukan secara berkesinambungan untuk dijadikan pedoman yang terukur dalam mencapai suatu tujuan tertentu dengan cara membuat keputusankeputusan atau pilihan-pilihan dari berbagai alternatif berdasarkan sumber daya yang ada.

Proses perencanaan pembangunan merupakan perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data dan fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk pelaksanaan suatu rangkaian kegiatan atau aktifitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik. Berdsarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas empat

¹²³ Robinson Tarigan, 2005, *Perencanaan Pembangunan Wilayah Edisi Revisi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 21.

tahapan, yaitu (1) penyusunan rencana, (2) penetapan rencana, (3) pengendalian pelaksanaan rencana, (4) evaluasi pelaksanaan rencana.

Beberapa pendekatan dalam perencanaan pembangunan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, top down dan bottom up. Pendekatan teknokratik adalah perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional yang bertugas melibatkan atau mengakomodasi keilmiahan dan perkembangan teknologi. Aktor dalam perencanaan pembangunan ini berasal dari tenaga ahli pemerintah sesuai dengan bidang keahliannya, yang juga pelaku perencanaan pembangunan berasal dari masing-masing bidang keahliannya. Perencanaan anggaran, perencanaan tata ruang, perencanaan pengembangan sistem informasi dan lain-lain. Hasil yang dicapai dari pendekatan teknokratik adalah perencanaan pembangunan yang efisien dan rasionalitas tinggi¹²⁴.

Pendekatan politik merupakan proses penyusunan rencana, pembangunan didasarkan atas penjabaran visi dan misi dan program presiden yang bersifat indikatif. Implementasi dari pendekatan ini, tentang visi, misi, dan program calon kepala daerah, setelah dilantik menjadi kepala pemerintahan sekaligus kepala daerah. Adapun pelaku dari pendekatan ini merupakan eksekutif dimana dengan kedudukan sebagai kepala daerah

¹²⁴ Budi Supriyatno, 2009, *Manajemen Pemerintahan, Plus Dua Belas Langkah Strategis*, Cv. Media Brilian, Tangerang, hlm. 45.

mampu menjalankan visi, misalnya dengan tidak terintervensi dengan kepentingan pribadi. Hal tersebut sejalan dengan prinsip Friedmann yang menyatakan perencanaan harus bertujuan untuk kepentingan masyarakat banyak.

Pendekatan partisipatif merupakan salah satu cara merumuskan kebutuhan pembangunan daerah yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Konsep ini menempatkan masyarakat lapisan bawah sebagai perencana dan penentu kebijakan pembangunan di tingkat lokal.¹²⁵ Pendekatan partisipatif dalam pembangunan merupakan suatu paduan atau model penggalian potensi dan gagasan pembangunan yang menitikberatkan pada partisipasi atau peranserta masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan. Konsep ini dilandasi oleh nilai-nilai dan semangat gotong royong yang telah mengakar dan budaya masyarakat Indonesia. Gotong royong bertumpu pada keyakinan bahwa setiap warga masyarakat memiliki hak untuk memutuskan dan merencanakan apa yang terbaik bagi diri dan lingkungan serta cara terbaik dalam upaya mewujudkannya¹²⁶.

Top Down Planning adalah model perencanaan yang dilakukan dari atasan yang ditujukan kepada bawahannya dimana yang mengambil keputusan adalah atasan sedangkan bawahan hanya sebagai pelaksana saja. Dalam pengertian lain terkait dengan pemerintahan, perencanaan *top down*

¹²⁵ Nurman, 2015, Strategi Pembangunan Daerah, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 51.

¹²⁶ Wahyudin K., 2004, *Perencanaan Pembangunan Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, Jakarta, hlm. 7.

planning atau perencanaan atas adalah perencanaan yang dibuat oleh pemerintah ditujukan kepada masyarakat sebagai pelaksana saja. Pendekatan ini mendesak bagian bawah bekerja sesuai kemauan atasan di dalam perencanaan tanpa memedulikan situasi nyata bagian bawah. Waktu perencanaan bisa sangat pendek, tetapi ada banyak hal yang terlewatkan karena sempitnya forum informasi dan komunikasi.

Bottom Up Planning adalah perencanaan yang dibuat berdasarkan kebutuhan, keinginan dan permasalahan yang dihadapi oleh bawahan bersama-sama dengan atasan menetapkan kebijakan atau pengambilan keputusan dan atasan juga berfungsi sebagai fasilitator. Dalam pengertian dibidang Pemerintahan, *bottom up planning* atau perencanaan bawah adalah perencanaan yang disusun berdasarkan kebutuhan pemerintah hanya sebagai fasilitator. Pendekatan ini merupakan upaya melibatkan semua pihak sejak awal, sehingga setiap keputusan yang diambil dalam perencanaan adalah keputusan mereka bersama, dan mendorong keterlibatan dan komitmen sepenuhnya untuk melaksanakannya.

2.4. Desentralisasi dan Tujuan Pemerintahan Daerah

Prinsip desentralisasi pemerintahan dalam negara kesatuan Indonesia, merupakan hasil kesepakatan para pendiri bangsa dalam rangka memberikan jawaban atas tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan yang stabil dan pembangunan politik yang efektif dan berkeadilan social sebagai dasar pertimbangan pembentukan negara Indonesia. Keberadaan desentralisasi pemerintahan sebagai dasar terbentuknya

daerah otonom dalam system penyelenggaraan pemerintahan nasional ditujukan untuk memberikan keadilan social dan memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara historis dalam pembahasan bentuk negara dalam mempersiapkan konstitusi Indonesia, Soepomo, Muhammad Hatta, dan Muhammad Yamin sependapat bahwa negara yang terdiri atas pulau-pulau yang besar tidak mungkin bisa diurus oleh pemerintah pusat, persoalan pemerintahan yang harus diserahkan kepada pemerintahan daerah segala golongan rakyat, segala daerah memiliki keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri-sendiri, sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada “*doelmatigheid*” berhubungan dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya.¹²⁷

Pandangan Muhammad Yamin terkait dengan perlunya daerah diberikan ‘otonomi’ melalui desentralisasi merupakan cara membangun pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan yaitu melalui desentralisasi. Pendapat Muhammad Yamin tersebut sangat berdasar apabila mengingat perdebatan yang selalu muncul dalam periodisasi pemerintahan negara sejak kemerdekaan terkait dengan penerapan politik hukum otonomi daerah, khususnya bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih

¹²⁷ Nuruddin Hadi, 2016, *Negara Kesatuan, Meneguhkan Kembali Gagasan Pendiri Negara*, Setara Press, Malang, hlm. 27.

belum memiliki persepsi yang tetap dan sama, sehingga kebijakan rezim pemerintahan yang sentralistik seperti periode pemerintahan sentralistik berimplikasi pada munculnya gerakan separatisme di daerah yang mengancam disitegrasi bangsa. Dalam era reformasi politik hukum otonomi daerah mengarah kepada pederalisme.¹²⁸

Anggota PPKI Amir dan Sam Ratulangi mengemukakan pendapat bahwa mereka menyarankan supaya daerah diberikan hak seluas luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, kehendaknya sendiri dan kebutuhan daerah daerah tersebut harus mendapat perhatian sepenuhnya dengan mengadakan suatu peraturan yang akan menyerahkan kepada pemerintahan daerah kekuasaan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri.¹²⁹ Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelaksanaan asas desentralisasi ini diharapkan dapat meningkatkan baik efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maupun partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tersebut.

Kondisi yang ingin dicapai melalui pelaksanaan desentralisasi tersebut, tentu saja tidak begitu saja dapat terwujud, melainkan akan sangat tergantung kepada bagaimana pengaturan berbagai faktor yang dianggap penting dalam

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 25.

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 90.

pelaksanaan asas desentralisasi tersebut. Menurut Rondinelli, dkk. terdapat setidaknya enam faktor penting yang dinilai dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan desentralisasi di sebuah negara. Keenam faktor tersebut adalah:¹³⁰

1. tingkatan dimana desentralisasi dapat memberikan kontribusi dalam pencapaian sasaran luas dari politik seperti mempromosikan stabilitas politik, memobilisasi dukungan dan kerjasama untuk kebijakan pembangunan nasional; memberikan dukungan bagi kelangsungan sistem politik melalui dukungan daerah, kepentingan dan komunitas yang heterogen;
2. tingkatan dimana desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas administrasi seperti mempromosikan koordinasi yang lebih luas diantara unit pemerintah pusat, unit pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat serta mendorong kerjasama yang lebih erat diantara organisasi untuk dapat mencapai tujuan pembangunan yang telah disepakati bersama;
3. tingkatan desentralisasi dapat memberikan kontribusi dalam mempromosikan efisiensi manajerial dan ekonomi dengan cara memberikan kesempatan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai tujuan pembangunan dalam cara yang paling efisien;
4. tingkatan dimana desentralisasi dapat meningkatkan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan dan permintaan dari berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat;

¹³⁰ Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, 2007, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, Washington DC, hlm. 35.

5. tingkatan desentralisasi dapat memberikan kontribusi akan penentuan nasib sendiri dan kemandirian dari pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat dalam mempromosikan pembangunan atau dalam memenuhi kebutuhan yang bernilai tinggi dari masyarakat; serta
6. tepatnya cara yang digunakan dimana kebijakan dan program telah didefinisikan, didesain dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks ini persoalan desentralisasi berkaitan erat dengan persoalan pelayanan dan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut.¹³¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pula bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

¹³¹ Lukman Santoso, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 92.

pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam merealisasikan tujuan tersebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengadakan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi dan kabupaten/kota, khususnya urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan Pemerintahan didefinisikan sebagai kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan diklasifikasikan dalam 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat seperti masalah bidang politik luar negeri, pertanahan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam tataran praktis otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan professional dengan melakukan rekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*).¹³² Pada masa yang akan datang Pemerintah (Pusat dan Daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Misalnya dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalism arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja dan budaya. Pemerintah akan dihadapkan pada masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*damaging community*).¹³³

Lukman Santoso berpendapat bahwa desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek, yaitu,

- 1) aspek politik. Dalam hal ini adanya keikutsertaan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.
- 2) aspek manajemen pemerintahan. Aspek ini untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.
- 3) aspek kemasyarakatan. Aspek ini untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri.

¹³² *Ibid*, hlm. 95.

¹³³ Mardiasmo, 2007, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 11.

4) aspek ekonomi pembangunan. Aspek ini untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat semakin meningkat.¹³⁴

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat pembangunan daerah sebagai dasar 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 Indonesia. Desentralisasi berkaitan erat dengan keleluasaan dan kewenangan penyelenggara pemerintahan daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan.

2.5 Konsepsi Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan

¹³⁴ Lukman Santoso, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 52.

Daerah yang disebut kepala daerah. Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud diatas dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah Kabupaten/Kota. Dalam rangka melaksanakan ketiga fungsi tersebut, DPRD Kabupaten/Kota menjaring aspirasi masyarakat.

Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah diisi oleh pegawai aparatur sipil negara. Dimana Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan dan Kecamatan. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota tersebut selain melaksanakan Urusan

Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan. Pemerintah daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara.

2.6 Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan sebagai suatu proses persiapan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mendefinisikan “Perencanaan” sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.¹³⁵ Pembangunan sebagai suatu siklus yang terus berputar, yang terdiri dari beberapa langkah berikut:

- 1) Penyusunan Rencana;
- 2) Penyusunan Program Rencana (Pemrograman & Penganggaran);
- 3) Implementasi/Pelaksanaan Rencana;
- 4) Pengawasan Pelaksanaan Rencana; dan
- 5) Evaluasi Pelaksanaan rencana, untuk menjadi masukan dan koreksi bagi perencanaan berikutnya.¹³⁶

Menurut Munir ada empat elemen dasar perencanaan pembangunan, yaitu:

¹³⁵ Bintoro Tjokroamidjojo, 1992, *Perencanaan Pembangunan*, Yayasan Masagung, Jakarta, hlm. 5.

¹³⁶ Bintoro Dalam Eko Budi Santoso, Reydonizar Moenek, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Di Kota Balikpapan*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja, Vol. 8, No. 2, Desember 2018, hlm. 97–112.

1. Merencanakan Berarti Memilih, perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan karena tidak semua yang diinginkan tersebut dapat dilakukan dan tercapai secara simultan.
2. Perencanaan Merupakan Alat Pengalokasian Sumberdaya, perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana penggunaan sumberdaya yang tersedia sebaik-baiknya.
3. Perencanaan Merupakan Alat Untuk Mencapai Tujuan, konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan.
4. Perencanaan Untuk Masa Depan, tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang dan oleh karena itu perencanaan berkaitan dengan masa depan (future).¹³⁷

Perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan suatu tahapan dalam proses pembangunan, menghasilkan rencana yang selanjutnya diimplementasikan dalam pelaksanaan pembangunan. Perencanaan yang baik mempengaruhi terhadap keberhasilan sesuatu pembangunan. Dalam menyusun perencanaan pembangunan hendaknya memperhatikan berbagai faktor yang kemungkinan akan memiliki pengaruh bagi berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan misalnya:

1. Keterbatasan kemampuan pemerintah untuk mencurahkan dana yang besar dalam pembangunan sarana dan prasarana sosial ekonomi, dan membuka isolasi daerah;

¹³⁷ Munir, B., 2002, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Badan Penerbit Bappeda Prov. NTB, hlm. 27.

2. Keterbatasan sumberdaya manusia di wilayah terbelakang, yang antara lain menjadi penyebab dan sekaligus akibat keterbelakang itu;
3. masih lemahnya semangat dan kemampuan bersaing dalam menghadapi sistem ekonomi yang terbuka dan tantangan global;
4. Sulitnya menarik investasi swasta sebagai sumber dan memacu pertumbuhan wilayah, terutama investasi yang membuka kesempatan kerja dengan multiplier effect yang besar.¹³⁸

Pembangunan disetiap daerah tidak akan sama dengan daerah lainnya karena memiliki karakteristik spesifik, yaitu : (1) pembangunan daerah berasal dari ide, aspirasi dan insparasi masyarakat yang dicetuskan melalui lembaga legislatif, sebagai lembaga politik; (2) pembangunan direncanakan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat dan potensi daerah, dengan periode pembangunan yang jelas dan terukur; (3) proses pembangunan akan berorientasi dengan mekanisme kedaerahan, baik secara fisik maupun secara sosial budaya; dan (4) proses pembangunan didasarkan pada Peraturan Daerah, yang berfungsi tidak hanya sebagai aspek legalitas tetapi yang lebih penting harus mengakomodasi realisasi daerah.

Pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah otonom sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Artinya dengan konsekwensi kedudukan pemerintahan daerah sebagai subordinat pemerintahan pusat dan “menjadi/sebagai bagian integral dari pembangunan nasional”

¹³⁸ Ginandjar Kartasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta, hlm. 45.

melahirkan kewenangan bawaan dari pemerintah pusat melalui Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan Daerah untuk mencapai target pembangunan nasional.

Dalam mencapai target pembangunan nasional sebagaimana dimaksud koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan Daerah mutlak dilakukan. Koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan Daerah, dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan. Koordinasi teknis pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota lingkup Daerah provinsi dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Koordinasi teknis pembangunan sebagaimana dimaksud dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan Daerah.

a. Tahap Perencanaan Pembangunan Daerah

Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah. Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan

pendekatan teknokratik,¹³⁹ partisipatif,¹⁴⁰ politis,¹⁴¹ serta atas-bawah dan bawah-atas.¹⁴² Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan dengan memperhatikan percepatan pembangunan Daerah tertinggal.¹⁴³

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah terdiri atas RPJPD, RPJMD,¹⁴⁴ dan RKPD.¹⁴⁵ RPJPD merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah. RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN. RKPD

¹³⁹ Pendekatan Teknokratis Menggunakan Metode Dan Kerangka Berpikir Ilmiah Untuk Mencapai Tujuan Dan Sasaran Pembangunan Daerah.

¹⁴⁰ Pendekatan Partisipatif Dilaksanakan Dengan Melibatkan Berbagai Pemangku Kepentingan.

¹⁴¹ Pendekatan Politis Dilaksanakan Dengan Menerjemahkan Visi Dan Misi Kepala Daerah Terpilih Ke Dalam Dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Yang Dibahas Bersama Dengan Dprd.

¹⁴² Pendekatan Atas-Bawah Dan Bawah-Atas Merupakan Hasil Perencanaan Yang Diselenggarakan Dalam Musyawarah Pembangunan Yang Dilaksanakan Mulai Dari Desa, Kecamatan, Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Provinsi, Hingga Nasional.

¹⁴³ RPJPD Adalah Singkatan Dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Adalah Dokumen Perencanaan Daerah Untuk Periode 20 Dua Puluh Tahun.

¹⁴⁴ RPJMD Adalah Singkatan Dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Adalah Dokumen Perencanaan Daerah Untuk Periode 5 Lima Tahun.

¹⁴⁵ RKPD Adalah Singkatan Dari Rencana Pembangunan Tahunan Daerah Yang Selanjutnya Disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah Adalah Dokumen Perencanaan Daerah Untuk Periode 1 Satu Tahun.

merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

RPJPD dan RPJMD sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sementara RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Daerah tentang RPJPD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah RPJPD periode sebelumnya berakhir. Peraturan Daerah tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik. RPJPD, RPJMD, dan RKPD dapat diubah apabila berdasarkan hasil pengendalian dan evaluasi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan atau penyesuaian terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. RPJPD menjadi pedoman dalam perumusan visi, misi, dan program calon kepala daerah. RPJMD dan RKPD digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

RKPD menjadi pedoman kepala daerah dalam menyusun KUA serta PPAS. Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD maka anggota DPRD dan kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Sementara apabila kepala daerah tidak menetapkan

Perkada tentang RKPD, kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi. Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hasil evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lama 15 (lima belas) Hari sejak rancangan Peraturan Daerah diterima. Apabila gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD tidak sesuai dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

bupati/wali kota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari sejak hasil evaluasi diterima.¹⁴⁶

Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hasil evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJMD disampaikan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lama 15 (lima belas) hari sejak rancangan Peraturan Daerah diterima. Apabila gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD tidak sesuai dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/wali kota bersama DPRD kabupaten/kota melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima.

Perangkat Daerah menyusun rencana strategis dengan berpedoman pada RPJMD. Rencana strategis Perangkat Daerah memuat tujuan, sasaran, program, dan kegiatan pembangunan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib dan/atau Urusan Pemerintahan Pilihan sesuai dengan tugas dan fungsi setiap Perangkat Daerah. Pencapaian sasaran, program, dan kegiatan pembangunan dalam rencana strategis Perangkat Daerah

¹⁴⁶ Sepanjang Frase Pemerintah/Menteri Membatalkan Peraturan Daerah Baik Provinsi Maupun Kabupaten Kota Telah Tidak Berlaku Lagi Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 Tahun 2016 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi 56 Tahun 2018.

diselaraskan dengan pencapaian sasaran, program, dan kegiatan pembangunan yang ditetapkan dalam rencana strategis kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian untuk tercapainya sasaran pembangunan nasional.

Rencana strategis Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perkada setelah RPJMD ditetapkan. Rencana strategis Perangkat Daerah dirumuskan ke dalam rancangan rencana kerja Perangkat Daerah dan digunakan sebagai bahan penyusunan rancangan RKPD. Rencana kerja Perangkat Daerah memuat program, kegiatan, lokasi, dan kelompok sasaran yang disertai indikator kinerja dan pendanaan sesuai dengan tugas dan fungsi setiap Perangkat Daerah. Rencana kerja Perangkat Daerah ditetapkan kepala daerah setelah RKPD ditetapkan.

b. Tahap Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah

Tahap pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah meliputi:

- 1) pengendalian terhadap perumusan kebijakan perencanaan pembangunan Daerah;
- 2) pelaksanaan rencana pembangunan Daerah;
- dan 3) evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan Daerah.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah kabupaten/kota. Bupati/wali kota melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah kabupaten/kota. Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah. Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta sebagaimana dimaksud penyelenggara

Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Peraturan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.7 Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

2.7.1 Pengertian Tata Kelola

Good governance secara epistemologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik,¹⁴⁷ penyelenggaraan yang baik, atau tata pemerintahan yang baik. Genie Rochman dalam Sadjijono, mengartikan *Good Governanace* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah.

Sadjijono menegaskan bahwa pemerintahan yang baik akan tercipta ketika unsur negara, masyarakat, dan private bersinergi dan saling mendukung. Tata kelola merupakan upaya sistematis dalam suatu proses untuk mencapai tujuan organisasi, melalui prinsip-prinsip manajemen yang meliputi fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi. Tata kelola memiliki tujuan utama yaitu untuk melaksanakan manfaat, mengurangi terjadinya resiko, serta mengoptimalkan sumberdaya yang dimiliki.¹⁴⁸

Dalam visi-misi tersebut harus tentang perencanaan kedepannya.

Tata kelola akan terwujud apabila memiliki prinsip yang membangkitkan

¹⁴⁷ Sadjijono, 2008, *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good governance*, Laksbang Mediatama, hlm. 234.

¹⁴⁸ Faiz Zamzami, & Ihdah Arifin Faiz, *Mukhlis*, 2018, *Audit Internal Konsep dan Praktek*, UGM Press, Yogyakarta, hlm. 76.

kepercayaan seperti akuntabilitas, efektif, efisien, berorientasi, kekeluargaan, partisipasi, penegakan hukum dan transparansi. Tata kelola adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara berstruktur dan sistematis dalam menyusun, merencanakan, menganalisis, dan menetapkan perencanaan agar mencapai tujuan yang ditetapkan.

Tata Kelola akan berjalan dengan baik apabila memiliki wadah organisasi yang mendukung, meningkatkan inovasi serta adanya regulasi pendukung dari pemerintah. Tata Kelola akan terlaksana dengan baik jika memiliki budaya organisasi yang kondusif, serta menetapkan fungsi-fungsi manajemen dengan baik, dan dilaksanakan saling berkesinambungan satu sama lain, sehingga menghasilkan mitra kerjasama positif antara pemerintah, swasta, maupun masyarakat selaku pengguna pelayanan.

Pengendalian pelaksanaan pekerjaan yang diberikan kepada bawahan tidaklah dimaksudkan untuk mencari kesalahan bawahan sematamata. Dalam hal itu dilakukan untuk membimbing bawahan agar pekerjaan yang dikerjakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Aktivitas pengendalian dimaksudkan untuk mencari penyimpangan sehingga tindakan perbaikan dapat dilakukan ke arah rencana yang telah ditetapkan.¹⁴⁹

2.7.2 Konsep Tata Kelola

Tata kelola dapat diartikan sebagai pemanfaatan sumber daya baik manusia atau sumber daya lain yang diperlukan untuk mencapai tujuan

¹⁴⁹ Siswanto, 2006, *Pengantar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 34-35.

tertentu. Penentuan dimensi tata kelola utama yang mendasari penyampaian layanan pendekatan yang efektif dapat menjadi titik awal untuk mengatasi kelemahan yang ada dan meningkatkan kinerja pendidikan.¹⁵⁰

Tata kelola organisasi, tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa tata kelola organisasi adalah cara untuk mengatur dan mengendalikan hubungan antara pihak manajemen (pengelola) dengan pihak yang berkepentingan (stakeholder) terhadap organisasi. Dalam pelaksanaannya, tata kelola berfungsi untuk mengatur proses, kebiasaan, kebijakan, aturan, terkait lembaga yang mempengaruhi pengarahannya, pengelolaan, serta pengontrolan suatu institusi.

Pengelolaan sebuah lembaga atau organisasi tidak terlepas dari pengorganisasian semua yang terlibat dalam lembaga tersebut baik sebagai lembaga pengelola maupun pengguna. Dalam tata kelola lembaga seperti lembaga pendidikan memerlukan keahlian khusus untuk mengatur semua pihak yang terlibat didalamnya.

Tata kelola yang baik, dalam bahasa Inggris *Good Governance* adalah serangkaian proses yang berlaku untuk kedua organisasi sektor publik dan swasta untuk menentukan keputusan. Tata kelola pendidikan meliputi transparansi dan akuntabilitas, system pengendalian manajemen, sistem informasi manajemen, dan efisiensi penggunaan sumber daya. Dalam

¹⁵⁰ Fuadillah, D, 2016, *Pengaruh Leverage, Ukuran Perusahaan, dan Kualitas Audit Terhadap Manajemen Laba*, Studi Empiris pada Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di BEI Periode 2008-2013, *Jurnal Akunesa*, 4,3, hlm. 213.

pengelolaan sekolah, *Good Governance* lebih ditekankan pada proses belajar mengajar dengan harapan hasil belajar dapat meningkat.¹⁵¹

Prinsip-prinsip *good governance* dalam UNDP dipaparkan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah meliputi:¹⁵²

- a. Partisipasi (*Participation*), setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
- b. Aturan Hukum (*Rule of Law*), kerangka aturan hukum dan perundangundangan haruslah berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang Hak-hak asasi manusia.
- c. Transparansi (*Transparency*), Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dari informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

¹⁵¹ Sonia Blandford, & Cyril Poster, Jonh Welton, 2005, *Restructuring The Key to Effective School Management*, Routledge, London, hlm. 20.

¹⁵² Sedarmayanti, S, 2020, *Membangun sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, *Jurnal Wacana Kinerja Kajian Praktis-Akademis Kinerja Dan Administrasi Pelayanan Publik*, 7,2, hlm.1-16.

- d. Daya tanggap (*Responsiveness*), setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*Stakeholders*).
- e. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*), pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
- f. Berkeadilan (*Equity*), pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- g. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*), setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
- h. Akuntabilitas (*Accountability*), para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam organisasi sector public (pemerintah), swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
- i. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*), para pemimpin dan masyarakat memiliki persepektif yang luas dan jangka panjang tentang

penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*).

Tata kelola dapat dikatakan berhasil jika diterapkan dengan baik bila prinsip tata kelola mendapatkan penguatan dalam manajemen organisasi atau dengan kata lain penerapan prinsip tata kelola berupa transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi sejalan penerapan fungsi manajemen sekolah yang terencana, tararah, terlaksana, terorganisir dan terawasi untuk mewujudkan tujuan organisasi sekolah. Pengembangan tata kelola ini bersesuaian dengan teori keteraturan yang dikemukakan oleh Amerson¹⁵³.

Keteraturan organisasi menjamin penerapan manajemen dan tata kelola yang baik. Dalam hal ini juga diperkuat dengan teori manfaat dari Honextd¹⁵⁴ bahwa organisasi memberikan manfaat sesuai dengan penerapan manajemen dan tata kelola yang baik. Ini menjadi dasar ilmiah untuk memahami perlunya sekolah untuk dikembangkan sesuai fungsi manajemen dan prinsip tata kelola yang baik untuk menjamin terwujudnya inovasi pembelajaran yang diharapkan.

Tata Kelola Pemerintahan yang baik adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien. Tata kelola pemerintahan atau lebih dikenal dengan dengan *good governance*, secara pengertiannya adalah segala sesuatu yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang

¹⁵³ Amerson, Joyce, 2014, *Model of Teaching*, New Delhi, Prentice Hall, Inc, P. 78.

¹⁵⁴ Honextd, 2009, *Strategies for Teachers*, Allyn and Bacon, Singapore, P. 87.

bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi urusan public untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari.¹⁵⁵

Menurut Mardiasmo¹⁵⁶ bahwa *good governance* adalah suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sector public oleh pemerintahan yang baik. Menurut Bank Dunia bahwa *good governance* adalah suatu konsep dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi yang langka dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun secara administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktifitas kewiraswastaan. Bank Dunia mensinonimkan *good governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif di antara Negara, sector dan masyarakat.

Berdasarkan dokumen kebijakan UNDP dalam tata pemerintahan menuju pembangunan manusia berkelanjutan, januari 1997 yang di kutip dari bulletin informasi program kemitraan untuk pembaharuan tata pemerintahan di Indonesia (*Partnership for good governance reform in Indonesia*). Tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengola urusan-urusan Negara pada setiap tingkat.

Konsep *good governance* sendiri dalam beberapa tahun belakangan ini banyak dibicarakan dalam berbagai konteks dan menjadi isu yang mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan. Hal ini terjadi karena bagian dari luapan

¹⁵⁵ Sedarmayanti, 2012, *Good Governane dan Good Cooperate*, PT. Bumi aksara, Jakarta, hlm. 72.

¹⁵⁶ Mardiasmo, *Ibid* , hlm.18.

pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah atau dengan kata lain semakin tidak efektifnya pemerintahan disamping semakin berkembangnya kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan. Beberapa pakar dan teoritis administrasi berpendapat bahwa peranan pemerintah harus memfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan.

Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi yang berlangsung dalam ruang public. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya disini. Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan public tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik interen birokrasi, masyarakat dan pihak swasta. Pemikiran hanya akan terwujud apabila pemerintahan didekatkan dengan yang diperintah atau dengan kata lain terjadi desentralisasi dan otonomi daerah.

Pelaksanaan pemerintahan yang baik semakin berkembang di tengah-tengah masyarakat, seiring dengan semakin tingginya kompleksitas permasalahan bangsa dalam berbagai aspek penyelenggaraan Negara. Perkembangan ini ditandai dengan dikembangkannya paradigma baru di bidang politik pemerintahan yang saat ini dikenal secara luas dengan istilah

good governance atau sering diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih serta berwibawa.¹⁵⁷

Good governance merupakan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta kesepakatan tersebut mencakup pembentukan seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaannya.¹⁵⁸

Good Governance sering diartikan sebagai “Kepemerintahan yang baik”. Adapula yang mengartikannya sebagai “tata pemerintahan yang baik” dan ada pula yang mengartikannya sebagai “sistem pemerintahan yang baik”. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa istilah “*governance*” sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan publik *good and services*.¹⁵⁹

Good dalam *good governance* mengandung dua pengertian sebagai berikut. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan

¹⁵⁷ Cindi Uguy, 2019, *Profesionalisme Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pelayanan Publik di Desa Kaweruan Kecamatan Likupang Selatan Kabupaten Minahasa Utara*, Jurnal eksekutif, hlm. 2.

¹⁵⁸ Shinta Tomuka, 2013, *Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung (Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli)*, Jurnal eksekutif 2.1, hlm. 3.

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm, 4.

sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁶⁰

Praktik terbaiknya di sebut “*good governance*” atau pemerintahan yang baik. Dalam hal ini ”*good governance*” didefinisikan sebagai “penyelenggaraan pemerintah yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat”.¹⁶¹

Konsep pemerintahan yang bersih perlu dipahami dalam interaksi antarnegara, masyarakat warga dan pasar. Pemerintahan dipahami sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pemerintah dan nonpemerintah dalam kerja keras bersama.¹⁶² Adapun prinsip-prinsip *good governance* menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 sebagai berikut:

1. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan dan mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau;
2. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat;

¹⁶⁰ Sedarmayanti, 2012, *Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 6.

¹⁶¹ Shinta Tomuka, 2013, *Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli*, Jurnal eksekutif 2.1, hlm. 3.

¹⁶² Sunarso, 2013, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, hlm. 188.

3. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai;
4. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin;
5. Demokrasi dan Partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung;
6. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung Jawab; dan
7. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.¹⁶³

Secara umum *good governance* mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum.¹⁶⁴ Berikut ini dikemukakan penjelasan tentang unsur-unsur tersebut:

¹⁶³ Yenny, 2013, *Good Governance: Studi Tentang Prinsip-prinsip Good Governance*, eJournal Administrasi Negara, Volume 1, Nomor 2, hlm. 198-199.

¹⁶⁴ Sunarso, 2013, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, hlm. 173.

1. Akuntabilitas: tanggung gugat dari pengurusan, penyelenggaraan dan *governance* yang dilakukan lebih jauh diartikan adalah kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkan.
2. Transparansi: yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka diketahui oleh umum.
3. Keterbukaan: pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk *open free suggestion*, dan terbuka terhadap kritik yang merupakan partisipasi. Keterbukaan bias meliputi bidang politik, ekonomi dan pemerintahan.
4. Aturan hukum: keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasarkan hukum jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijaksanaan publik yang ditempuh. Juga dalam *social economic transaction* (transaksi sosial ekonomi).

Sejumlah lembaga donor seperti IMF dan *World Bank* dan para praktisi pembangunan internasional yang justru memulai mengembangkan gagasan *governance* dan juga *good governance*. Awalnya *governance* dimaknai secara terbatas sebagai kinerja pemerintahan efektif, yang digunakan untuk membedakan pengalaman pemerintahan yang buruk sebelumnya.¹⁶⁵

OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dan *World Bank* mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan

¹⁶⁵ AAGN Ari Dwipayana., 2003, *Membangun Good Governance Di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, hlm. 6.

manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).¹⁶⁶

Menurut Riswanda Imawan dalam Jurnal Shinta Tomuka menjelaskan bahwa “*good governance*” diartikan sebagai cara kekuasaan Negara digunakan dalam mengatur sumber-sumber ekonomi dan sosial bagi pembangunan masyarakat (*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*).¹⁶⁷

Sudut pendekatan sistem, *good governance* menyangkut pelaksanaan kekuasaan pemerintah dalam hal *decision making* dan dalam hal menjalankan fungsinya secara utuh, dan menyeluruh sebagai suatu kesatuan tindakan yang terarah dan teratur, baik itu meliputi bidang ekonomi (*economic governance*), politik (*political governance*), dan administrasi (*administrativ governance*).¹⁶⁸

Beberapa aspek yang biasa menunjukkan dijalankannya *good governance* atau pemerintahan yang baik menurut Suhardono dalam Shinta Tomuka, yaitu pertama, pengakuan atas pluralitas politik; kedua, keadilan

¹⁶⁶ Sedarmayanti, 2012, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 7.

¹⁶⁷ Shinta Tomuka, 2013, *Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli*. *Jurnal eksekutif* 2.1, hlm. 4.

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm, 4.

sosial; ketiga, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan; dan keempat, kebebasan. Komponen pemerintah yang bersih biasanya meliputi: pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi dalam pembuatan kebijakan, pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab, birokrasi yang memenuhi syarat, masyarakat warga yang memiliki kemampuan.¹⁶⁹

Lembaga Administrasi Negara memberikan pengertian *Good governance* yaitu penyelenggaraan pemerintah negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.¹⁷⁰ UNDP merumuskan karakteristik *good governance* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) meliputi:¹⁷¹

a. Partisipasi

Partisipasi antar masyarakat dalam proses pemerintahan sangat dibutuhkan, karena tanpa partisipasi masyarakat program pemerintahan tidak akan berjalan dengan baik.

b. Penegakan hukum

Kerangka hukum harus adil dan di berlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalam hukum hukum yang menyangkut hak asasi.

c. Transparansi

¹⁶⁹ Sunarso, 2013, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, hlm.190.

¹⁷⁰ Shinta Tomuka, 2013, *Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli*, *Jurnal eksekutif* 2.1, hlm. 7.

¹⁷¹ Dede Rosyada, 2000, *Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 182.

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang di ambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi di bangun atas dasar arus informasi yang bebas.

d. Consensus orientation

Aspek fundamental untuk mencapai konsep good governance yaitu perhatian pemerintahan melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara consensus, dimana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama.

e. Efektivitas dan efisien

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

f. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas pertanggung jawab pemeritahan terhadap masyarakat. Sebab di berikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di masyarakat.

g. Visi strategis

Visi strategis adalah pandangan pandangan strategis untuk menhadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin

menjadi perangkap bagi pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan.¹⁷²

Good governance adalah suatu penyelenggaraan pemerintah yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan efisien.

1. Transparansi

Teori pemerintah menjelaskan transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi mengenai kebijakan, proses pembuatan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai.

Pengertian transparansi keuangan konseptual standar akuntansi pemerintahan menyatakan bahwa pengertian tentang transparansi adalah sebagai berikut:¹⁷³ “Transparansi artinya kewajiban bagi para pengelola untuk menjalankan prinsip keterbukaan dalam proses keputusan dan penyampaian informasi. Keterbukaan dalam menyampaikan informasi juga mengandung arti bahwa informasi yang disampaikan harus lengkap, benar, dan tepat waktu kepada semua pemangku kepentingan.

Menurut Hari Sabarno,¹⁷⁴ merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintah.

¹⁷² Dede Rosyada, *Ibid*, hlm.183.

¹⁷³ Sukrisno Agoes dan I Cenik Ardana, 2009, *Etika Bisnis dan Profesi, Tantangan Membangun Manusia Seutuhnya*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 104.

¹⁷⁴ Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38.

Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada referensi publik.

Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah.

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan melekat diusahakan terhindar dari penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan. Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan melekat diusahakan terhindar dari penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Victor M. Situmorang, 2004, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm.74.

BAB III

**PENGATURAN HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH SAAT INI**

**3.1 Pengaturan Harmonisasi Hukum Berdasarkan Landasan Filosofis,
Landasan Yuridis, dan Landasan Sosiologis**

3.1.1. Landasan Filosofis

Dalam Alenia ke IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa Indonesia merdeka memiliki tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, Perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 esensi penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia.

Perspektif hubungan pemerintahan, pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional termasuk pembangunan daerah merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional. Keberhasilan pemerintahan Pusat dalam pembangunan nasional bergantung kepada keberhasilan penyelenggara pemerintahan daerah dalam mensukseskan pembangunan daerah.

Pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Tujuan pembangunan daerah dalam rangka untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah. Dalam menjamin agar kegiatan pembangunan daerah berjalan efektif, efisien, dan bersasaran, maka diperlukan perencanaan pembangunan daerah yang merupakan bagian dari perencanaan pembangunan nasional dan untuk dapat menyusun perencanaan pembangunan daerah yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan daerah berdasarkan prinsip-prinsip perencanaan pembangunan untuk menghasilkan perencanaan pembangunan yang berkualitas.

3.1.2 Landasan Yuridis

Landasan peraturan perundang-undangan secara yuridis selalu peraturan perundang-undangan dan tidak ada hukum lain yang dijadikan dasar yuridis kecuali peraturan perundang-undangan. Kebijakan daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah secara hirarkis diakui oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundangundangan yang diterapkan di Indonesia sebenarnya didasarkan pada *Stufentheorie* dari Hans Kelsen. Asas preferensi yang mana berlaku dalam konteks ini adalah *lex superior derogate legi inferior*, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi tingkatannya mengenyampingkan (menderogasi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Materi muatan Peraturan dfaerah (Perda) dapat dikemukakan, bahwa materi muatan Perda pada dasarnya adalah: *Pertama*, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (termasuk di dalamnya seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, sebab kondisi khusus daerah merupakan salah satu karakter dari otonomi daerah, yakni karakter “nyata” dan yang lainnya adalah seluas-luasnya dan bertanggungjawab); *Kedua*, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan tugas pembantuan; *Ketiga*, penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada pembatasan terhadap peraturan daerah, yakni Perda dilarang bertentangan dengan: kepentingan umum; dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembatasan terhadap Peraturan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 146 ayat (2), yakni Peraturan Kepala Daerah itu dilarang bertentangan dengan: kepentingan umum; Perda; dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemberian otonomi diarahkan kepada beberapa hal, yaitu: *Pertama*, dari aspek politik pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri

maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokrasi. *Kedua*, dari aspek manajemen suatu pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna suatu penyelenggaraan pemerintahan, terutama terutama memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi dan menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu bergantung kepada pemberian pemerintah dalam proses pertumbuhan di daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat. *Keempat*, dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapai kesejahteraan rakyat yang meningkat¹⁷⁶.

Pemerintah daerah menjalani otonomi seluasluasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai suatu urusan pemerintah (Pasal 18 ayat 5 UUD NRI Tahun 1945). Daerah dalam melaksanakan pemerintahan menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Dalam negara yang menggunakan prinsip desentralisasi maka makna dan tujuan pembangunan tersebut juga menjadi pelaksanaan desentralisasi. Secara teoritis, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat pada tingkat lokal. Pemahaman itu, maka desentralisasi dan otonomi daerah memberikan kesempatan yang sangat

¹⁷⁶ Zudan Arif Fakrulloh, 2011, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum Sebuah Pencarian*, Cet. II, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 53.

besar kepada pemerintah dan juga masyarakat daerah untuk mengatur dan melayani pemenuhan kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat. Dalam sistem pemerintahan saat ini, yaitu dengan otonomi daerah yang luas, harapan untuk tercapai adanya harmonisasi (catatan: harmonisasi berasal dari kata harmoni, yang berarti keselarasan, kecocokan, keserasian).¹⁷⁷

Dalam identifikasi suatu aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (antinomi hukum), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas. Konflik antar norma hukum, maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preverensi), yaitu: *Pertama, Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; *Kedua, Lex specialis derogate legi generali*, yaitu peraturan yang khusus itu akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan; *Ketiga, yaitu Lex posteriori derogat legi priori*, adalah peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama¹⁷⁸.

Menurut P.W. Brouwer sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, dalam menghadapi konflik antar norma hukum, dapatlah dilakukan langkah praktis penyelesaian konflik tersebut, yaitu: *Pertama*, Peningkaran (*disavowal*). Langkah ini seringkali merupakan suatu paradoks dengan

¹⁷⁷ M. Dahlan al Bary, 1995, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Arkola, Yogyakarta, hlm.185.

¹⁷⁸ Sudikno Mertokusumo, *Ibid*, hlm. 76.

mempertahankan tidak ada konflik norma. Seringkali konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau dalam konflik logika interpretasi sebagai pragmatis. Suatu contoh yang lazim, yaitu membedakan wilayah hukum seperti antara hukum privat dan juga hukum publik dengan berargumentasi bahwasanya 2 (dua) hukum tersebut diterapkan secara terpisah meskipun dirasakan bahwa antara kedua ketentuan tersebut ada konflik norma.

Kedua, yaitu Penafsiran ulang (*reinterpretation*). Dalam kaitan penerapan 3 (tiga) asas preverensi hukum haruslah dibedakan, yang pertama adalah reinterpretasi, yaitu dengan mengikuti asas-asas preverensi, menginterpretasikan lagi norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel. *Ketiga*, Pembatalan (*invalidation*). Pembatalan abstrak normal dilakukan misalnya oleh suatu lembaga khusus, kalau di Indonesia pembatalan Peraturan Pemerintah (PP) ke bawah dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Adapun pembatalan praktikal yaitu tidak menerapkan norma tersebut di dalam kasus konkret. Dalam praktik peradilan Indonesia, dikenal dengan mengenyampingkan. Contoh dalam kasus *Majalah Tempo*, hakim mengenyampingkan Peraturan Menteri Penerangan oleh karena bertentangan dengan Undang-Undang Pers. *Keempat*, Pemulihan (*remedy*). Dalam melakukan pertimbangan pemulihan, dapat untuk membatalkan satu ketentuan. Misalnya dalam hal satu norma yang unggul dalam

overrulednorm. Berkaitan dengan aspek ekonomi, maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah, dengan memberikan kompensasi¹⁷⁹.

Satjipto Rahardjo mengemukakan asas hukum atau prinsip hukum itu merupakan jantungnya peraturan hukum, hal ini dikarenakan prinsip hukum atau asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bias dikembalikan kepada asas-asas tersebut¹⁸⁰.

Asas hukum layak juga disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Dengan adanya prinsip hukum atau asas hukum ini, maka hukum itu tidak sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan, hal itu disebabkan karena asas hukum itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Prinsip hukum atau asas hukum mengandung tuntutan etis, maka merupakan jembatan antara peraturan-peraturan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Asas hukum ini peraturan-peraturan hukum itu berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan yang etis.¹⁸¹

M. Hadi Subhan mengemukakan bahwasanya prinsip hukum itu dapat pula dijadikan dasar bagi hakim dalam menemukan hukum terhadap kasuskasus yang mana dihadapi ketika tidak dapat untuk merujuk norma hukumnya.¹⁸² Prinsip hukum atau asas hukum bukan merupakan peraturan

¹⁷⁹Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009, *Argumentasi Hukum* Cet. IV, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 31.

¹⁸⁰ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cet. VI, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 45.

¹⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 45.

¹⁸² M. Hadi Subhan, 2006, *Prinsip Hukum Kepailitan di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, hlm. Surabaya, hlm.35.

hukum, namun tidak ada hukum yang bias dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya, oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bias hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai pada asas-asas hukumnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis pada peraturan-peraturan hukum¹⁸³.

Asas atau prinsip substansial merupakan tumpuan atau fondasi yang mana akan menjadi titik tolak berpikir dan akan dijadikan pedoman dalam perumusan materi untuk suatu peraturan perundangundangan. Asas hukum itu bukanlah kaedah hukum yang konkrit, melainkan merupakan suatu latar belakang peraturan yang konkrit dan juga bersifat umum atau abstrak. Pada umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau dalam pasal-pasal¹⁸⁴.

Asas hukum *Lex superiori derogat legi inferiori*. Asas hukum itu sifatnya adalah umum, tidaklah hanya berlaku bagi suatu peristiwa khusus tertentu saja. Asas hukum itu membuka kemungkinan penyimpangan atau juga pengecualian-kecualian. Sesuatu yang umum sifatnya itu selalu membuka kemungkinan penyimpangan atau pengecualian. Penyimpangan ataupun pengecualian itulah, maka ketentuan umumnya itu mempunyai kedudukan yang kuat, dibenarkan. Dalam hal adanya kemungkinan

¹⁸³ Satjipto Raharjo, *Ibid*, hlm. 47.

¹⁸⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, hlm. 33.

penyimpangan atau pengecualian itu maka sistem hukumnya luwes tidak kaku.¹⁸⁵

Asas *Lex superiori derogat legi inferiori* berarti aturan hukum yang lebih tinggi kedudukannya akan melumpuhkan peraturan hukum yang mempunyai kedudukan yang lebih rendah. Asas hukum *Lex superiori derogat legi inferiori* itu diterapkan secara kaku tentu akan mengedepankan kepastian hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum bisa terjadi harus mengalahkan terhadap kepentingan yang lebih luhur¹⁸⁶.

Kepastian hukum sudah merupakan cap dagang manakala orang berbicara mengenai hukum. Hukum selalu dibicarakan dalam kaitan dengan kepastian hukum dan oleh karena itu, kepastian hukum sudah menjadi primadona dalam wacana mengenai hukum. Kepastian hukum itu merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Begitu datang hukum, maka datanglah kepastian¹⁸⁷.

Gustav Radbruch menawarkan nilai-nilai dasar di dalam hukum, yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Ternyata dalam diri hukum sendiri sudah terkandung potensi untuk bergejolak dan penuh dengan suasana ketegangan. Kepastian dibatasi oleh keadilan dan kemanfaatan dan begitu seterusnya dengan kedua nilai dasar yang lain yang saling membatasi. Menurut Gustav Radbruch bahwa kepastian berpotensi untuk dapat bertabrakan dengan keadilan dan kemanfaatan sosial, keadilan

¹⁸⁵ Sudikno Mertokusumo II, 1996, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, hlm.7-8.

¹⁸⁶ Sudikno Mertokusumo II, *Ibid*, hlm.9.

¹⁸⁷ Satjipto Rahardjo, 2008, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cet. II, Jakarta, hlm. 77.

berpotensi untuk mengalami konflik dengan kepastian dan juga kemanfaatan, sedang tuntutan terhadap kemanfaatan pada suatu ketika akan bertabrakan dengan keadilan dan kepastian.¹⁸⁸ Apabila kepastian hukum diikuti secara mutlak, maka hukum hanya akan berguna bagi hukum itu sendiri, tetapi tidak untuk masyarakat.

3.1.3 Landasan Sosiologis

Secara sosiologis, hukum adalah alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) dan hukum adalah alat untuk memaksimalkan manfaat (*law as a to maximize overall social utility*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka Perda sebagai produk hukum harus dibuat semaksimal mungkin harus mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat. Perda sebagai produk hukum harus mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) sebagai dasar Perda tersebut mempunyai validitas sosiologis (*social validity*).

Suatu Perda dapat dikatakan mempunyai validitas sosiologis apabila Perda tersebut disusun, dibuat sesuai dengan kondisi masyarakat, kebutuhan masyarakat dan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Dalam artian bahwa, norma hukum yang ada dalam Perda tersebut tidak boleh bertentangan dengan kesadaran hukum, kehendak dan keyakinan hukum masyarakat terkait Perda tersebut dibutuhkan. Perda harus disusun dan dibuat sesuai dengan kondisi dan kenyataan yang dihadapi oleh masyarakat itu sendiri, baik berupa kebutuhan, maupun tuntutan yang dihadapi oleh

¹⁸⁸ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 81.

masyarakat, serta kecenderungan dan harapan masyarakat. Kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pembangunan daerah yang jelas, terukur, bertahap dan berkesinambungan serta untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran. Cara mengatasi berbagai permasalahan hukum dalam penyusunan dan pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan daerah menginat perubahan paradigma pemerintahan dan peraturan perundang-undangan turut pula mempengaruhi kebijakan daerah dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah mengenai sistem perencanaan pembangunan daerah sangat perlu ditetapkan.

3.2 Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya tidak mengenal istilah *omnibus law*. Ketentuan *Omnibus Law* sebagai suatu undang-undang tunduk pada pengaturan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan perubahannya mengenai

undang-undang, baik terkait kedudukan dan materi muatannya. Kedudukan *omnibus law* nantinya dapat didasarkan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menguraikan bahwa:¹⁸⁹

a. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Apabila dilihat dari ketentuan ini, *omnibus law* sebagai sebuah undang-undang tetap berkedudukan di bawah undang-undang dasar, namun lebih tinggi dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang terdiri atas:¹⁹⁰

- c. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945;
- d. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- e. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

¹⁸⁹ Arasy Pradana, *Mengenal Omnibus Law dan Manfaat Dalam Hukum Indonesia*, https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5dc8ee10284ae/mengenal-omnibus-law-i-dan-manfaatnya-dalam-hukum-indonesia#_ftn1, Diakses pada 27 Maret 2020 pukul 09:00 WIB.

¹⁹⁰ Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan yang dirubah menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. LN Nomor 183 Tahun 2019.

- f. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Perihal Undang-Undang* menguraikan materi-materi tertentu yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang. Beberapa hal yang bersifat khusus itu, misalnya, adalah:¹⁹¹

1. Pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur (*legislative delegation of rule-making power*);
2. Tindakan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya;
3. Perubahan ketentuan undang-undang;
4. Penetapan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
5. Pengesahan suatu perjanjian internasional;
6. Penentuan mengenai pembebanan sanksi pidana; dan
7. Penentuan mengenai kewenangan penyidikan, penuntutan, dan penjatuhan vonis.

Ketentuan mengenai materi muatan undang-undang, maka keberadaan *omnibus law* nantinya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya sepanjang materi muatan yang diatur *omnibus law* sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang tersebut. Selain itu, tidak ada pula larangan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya bagi

¹⁹¹ Jimly Asshiddiqie, 2017, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 27.

pembentukan *omnibus law* yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus.¹⁹²

Menurut Jimmy F. Usfunan mengatakan, Undang-Undang hasil konsep *omnibus law* bisa mengarah sebagai Undang-Undang payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain.¹⁹³ Muhammad Bakri dalam buku Pengantar Hukum Indonesia Jilid I: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi menerangkan konsep undang-undang payung atau undang-undang pokok, yaitu undang-undang yang beberapa pasalnya meminta aturan pelaksanaannya dibuat dalam bentuk undang-undang pula.¹⁹⁴

Salah satu materi muatan undang-undang yang dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu “perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang”, merupakan deskripsi dari perintah suatu undang-undang payung. Muhammad Bakri dalam buku yang sama memberikan contoh undang-undang payung, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.¹⁹⁵

Keberadaan *Omnibus Law* bahkan dapat memberikan sejumlah keuntungan. Menurut Jimmy, konsep *omnibus law* bisa digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengatasi dua hal. *Pertama*, persoalan

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 76.

¹⁹³ FNH, *Menimbang Konsep Omnibus Law Bila Diterapkan Di Indonesia*.<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia>, Diakses pada tanggal 28 Maret 2020 pukul 13:00 WIB.

¹⁹⁴ Muhammad Bakri, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia Jilid I, Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, UB Press, Malang, hlm. 47.

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm, 48.

kriminalisasi pejabat negara. Beberapa pejabat pemerintah yang takut menggunakan diskresi dalam mengambil kebijakan terkait penggunaan anggaran, karena jika terbukti merugi, bisa dijerat dengan tindak pidana korupsi. *Kedua*, omnibus law bisa digunakan di Indonesia untuk penyeragaman kebijakan pusat dan daerah dalam menunjang iklim investasi. Berkenaan dengan hal ini, omnibus law bisa menjadi cara singkat sebagai solusi peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan, baik secara vertikal maupun horizontal.¹⁹⁶

Maria Farida Indrati menerangkan tradisi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia selama ini menggunakan sistem *civil law* (eropa kontinental). Ada keterikatan pada sumber hukum tertinggi yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pembentukan peraturan ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan *omnibus law* berkembang dalam tradisi hukum *common law*.¹⁹⁷

Menurut Maria Farida Indrati bahwa dalam peraturan yang ada hanya menyebut satu istilah Undang-undang yakni peraturan yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR atau sebaliknya yang bisa disebut Undang-undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*). Farida menjabarkan Undang-undang payung merupakan “induk” dari Undang-undang lainnya, sehingga

¹⁹⁶ FNH, https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84_b8ec3/menimban_g-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia, Diakses pada tanggal 28 Maret 2020 pukul 13:45 WIB.

¹⁹⁷ Ady TaQWhea DA. *Tiga Guru Besar Ini Beri Masukan Soal Omnibus Law*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e42837ad4b2a/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/>, Diakses pada 28 Maret 2020, Pukul 14:50 WIB.

kedudukannya lebih tinggi dari Undang-undang “anak.” Selain itu, Undang-undang payung atau induk lebih dulu ada daripada Undang-undang “anak.”¹⁹⁸

Ketentuan Undang-undang omnibus yang bergulir saat ini, menurut Maria Farida Indrati dimaknai sebagai Undang-undang baru yang mengatur berbagai macam materi dan subyek untuk penyederhanaan berbagai Undang-undang yang masih berlaku. Menurutnya, omnibus law berbeda dengan kodifikasi yang merupakan penyusunan dan penetapan peraturan-peraturan hukum dalam Kitab Undang-undang secara sistematis mengenai bidang hukum yang lebih luas. Misalnya hukum Perdata, pidana, dan dagang.

Maria Farida Indrati mencatat sedikitnya 5 (lima) hal yang perlu diperhatikan terkait rencana *Omnibus Law*. Pertama, adanya pemenuhan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan partisipasi masyarakat. Kedua, diperlukan sosialisasi yang lebih luas, terutama untuk pejabat dan pihak terkait substansi RUU, profesi hukum, dan akademisi. Ketiga, pembahasan di DPR harus transparan dan memperhatikan masukan dari pihak terkait RUU, dan tidak tergesa-gesa. Keempat, mempertimbangkan jangka waktu yang efektif berlakunya Undang-undang. Kelima, mempertimbangkan keberlakuan Undang-undang yang terdampak.¹⁹⁹

Satya Arinanto menilai *Omnibus Law* sebagai metode dalam menyusun berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan hal baru. Menurutnya, contoh beberapa peraturan perundang-undangan yang proses penyusunannya mempergunakan metode *omnibus law*. Contoh sampai akhir

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 76.

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 54.

rezim orde lama, pemerintah telah menerbitkan 83 peraturan perundang-undangan yang mencabut 199 peraturan yang diterbitkan pemerintah Hindia Belanda. Peraturan Hindia Belanda dalam Daftar Prolegnas) yang disusun BPHN tahun 1990. Hasil penelitian ini masih ada sejumlah peraturan perundang-undangan Hindia Belanda (lebih kurang 400 peraturan masih berlaku atau belum dicabut dan diganti dengan peraturan perundang-undangan nasional.²⁰⁰

Satya mengingatkan dalam penyusunan *omnibus law*, pembentuk Undang-undang harus memperhatikan berbagai asas hukum nasional. Seperti, asas konsistensi terhadap Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, konstitusionalisme, pembangunan hukum terencana dan terpadu, keterbukaan, liberalisasi, deregulasi, swastanisasi, globalisasi, kerja sama internasional, perlindungan, pelestarian, dan pengembangan. “Termasuk asas persatuan dan kesatuan, kebangsaan, kemitraan, dan non-diskriminasi.”²⁰¹

3.3 Harmonisasi Hukum Dalam Penyelarasan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan

²⁰⁰ Satya Arinanto, 2019, *Reviving omnibus law Legal option for better coherence*, The Jakarta Post pada 27 November, hlm. 6.

²⁰¹ Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan SKMHT, Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 16.

disharmoni.²⁰² Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyalarsan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.²⁰³

Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M. Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaaat en bestuurecht* mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau dibutuhkan. Wargakusumah dan kawan-kawan menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu, baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.²⁰⁴

Kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk

²⁰² Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Malang, Universitas Brawijaya, 2014, hlm. 7.

²⁰³ Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 94.

²⁰⁴ Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, 2012, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional Studi di Provinsi Bali*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hlm. 105.

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 RI.²⁰⁵

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:²⁰⁶

a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:

- 1) Pancasila;
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/
harmonisasi vertikal;
- 3) Undang-Undang/Harmonisasi Horizontal;
- 4) Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan:
 - 1) Asas pembentukan;
 - 2) Asas materi muatan;
 - 3) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.

b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

²⁰⁵ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 18 September 2017.

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 78.

- 1) Kerangka peraturan perundang-undangan;
- 2) Hal-hal khusus;
- 3) Ragam bahasa;
- 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang.

Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut:²⁰⁷

- a. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut;
- b. Pastikan bahwa pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut UUD NRI Tahun 1945;
- c. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten;
- d. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait;
- e. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang;
- f. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten;

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 76.

- g. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.²⁰⁸

Menurut L.M. Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Dalam pengamatan dalam praktek L.M. Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni yaitu:²⁰⁹

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 67.

²⁰⁹ *Op. Cit.*, Suhartono, hlm. 39.

- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yuriprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

Harmonisasi diperlukan penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail

dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.²¹⁰

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.

Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.²¹¹ Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.²¹²

²¹⁰ *Op. Cit.*, Inche Sayuna, hlm. 17.

²¹¹ *Ibid*, hlm.18.

²¹² Novianto M. Hantoro, 2012, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hlm. 9.

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:²¹³

a. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi Vertikal yaitu adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi Vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- 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.

Memperhatikan hirarkhi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan

²¹³ *Op. Cit.*, Inche Sayuna, hlm. 20-21.

perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada; dan

b. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait.

Sinkronisasi secara horisontal bertujuan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horisontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

3.4 Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan Hukum Global

Harmonisasi sistem hukum Internasional pada era globalisasi akan menimbulkan liberalisasi ekonomi yang terbuka bagi kompetisi dan tuntutan demokratisasi yang tidak dapat dihindari. Globalisasi mendorong liberalisasi ekonomi dan pasar bebas, menyebabkan terjadinya interaksi kultural antar

bangsa dan pergeseran nilai, yang membawa perubahan sikap dan perilaku di dalam masyarakat. Perubahan sikap dan perilaku dalam masyarakat, memunculkan tuntutan baru pada tatanan hukum untuk mengemban tugas baru dan menemukan jalan yang baru. Dalam keadaan yang demikian, harus diantisipasi dan diakomodasi ke dalam pembinaan, perencanaan dan pembentukan hukum melalui harmonisasi sistem hukum.²¹⁴

Dalam era globalisasi, dituntut harmonisasi struktur hubungan-hubungan hukum, substansi-substansi baru pengaturan hukum, dan budaya hukum yang baru. Harmonisasi sistem hukum jika tidak dilaksanakan akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak terlindungi. Masalah kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum.

Hukum tidak semata-mata melindungi kepentingan nasional, tetapi juga harus melindungi kepentingan lintas negara. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan melalui harmonisasi hukum, akan selalu menyangkut baik substansi, struktur maupun kultur hukum. Penerimaan norma-norma hukum yang bersifat internasional yang hendak diberlakukan di Indonesia perlu memperhitungkan sistem nilai budaya yang terdapat di Indonesia. Pengharmonisan pluralitas sistem hukum dalam sistem hukum internasional adalah untuk membentuk uniformitas sistem hukum yang dapat

²¹⁴ Moh. Hasan Wargakusumah dalam Kusnu Goesniadhie, *Ibid*, hlm. 71.

disetujui dan diterima oleh semua negara dalam melaksanakan transaksi-transaksi perdagangan internasional. Uniformitas sistem hukum yang dapat mempersatukan berbagai dimensi kepentingan, yaitu antar kepentingan internal negara, kepentingan nasional dengan kepentingan internasional dan antar sektor kehidupan nasional. Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum).²¹⁵

Pengaruh globalisasi dalam bidang hukum di Indonesia misalnya dapat dilihat sejak pemerintah Indonesia melakukan ratifikasi terhadap *Agreement Establishing The World Trade Organization* (WTO). Ratifikasi terhadap *WTO Agreement* ini menimbulkan adanya sebuah konsekuensi hukum bahwa Indonesia harus mengharmonisasikan seluruh hukum nasional yang terkait dengan ketentuan-ketentuan dalam WTO. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, bidang-bidang hukum yang harus diharmonisasikan dengan kaidah-kaidah WTO adalah bidang hukum perdagangan, investasi atau penanaman modal serta bidang hukum hak atas kekayaan intelektual. Hal ini sesuai dengan lampiran *WTO Agreement* sebagaimana terdapat di dalam *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT), *Agreement on Trade Related Investment Measures* (TRIMs) dan *Agreement on Trade Related Aspects of*

²¹⁵ *Ibid*, hlm. 105.

Intellectual Property Rights (TRIPS) sebagai perjanjian yang wajib ditaati oleh setiap negara anggota WTO.

Upaya pengharmonisasian hukum sebagaimana dimaksud pada tataran selanjutnya telah melahirkan berbagai produk hukum yang dapat dikatakan kurang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Pandangan ini dapat dipahami mengingat di satu sisi Indonesia merupakan sebuah negara yang lahir di atas paham komunal sementara kaidah-kaidah dalam WTO merupakan kaidah yang berasal dari corak kehidupan liberal negara maju.

Berbagai produk hukum yang lahir sebagai konsekuensi ratifikasi WTO *Agreement* tersebut telah menimbulkan pengaruh yang luar biasa bagi kehidupan masyarakat Indonesia terutama di bidang ekonomi. Pembahasan mengenai pengaruh globalisasi sebagaimana tersebut di atas kemudian dikaitkan dengan pengkajian Satjipto Rahardjo maka dapat dikatakan bahwa kondisi hukum dalam negara Indonesia saat ini menunjukkan adanya suatu kondisi kedaulatan politik yang lebih dominan. Berbagai produk hukum yang lahir pada dasarnya banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang dalam hal ini sangat erat dengan bidang ekonomi.

Dalam era globalisasi yang ditandai dengan tingginya tingkat perdagangan dunia dan penanaman modal seperti saat ini, seolah telah menjadi rahasia umum mengenai masuknya berbagai pengaruh bisnis ke dalam pembuatan produk-produk hukum dengan menggunakan 'globalisasi' sebagai suatu pembenaran mutlak. Kondisi demikian semestinya tidak perlu atau setidaknya dapat diminimalisasi apabila para pemegang kewenangan

pembentuk hukum dinegeri ini memahami bentuk tatanan hukum nasional yang baik.

Dalam bidang hukum lainnya, seperti Hukum Hak Asasi Manusia, globalisasi memberi pengaruh bagi bangsa Indonesia untuk melahirkan berbagai peraturan menyangkut penghormatan hak-hak asasi manusia sebagai akibat perkembangan instrumen hukum internasional mengenai HAM, khususnya Statuta Roma. Lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM adalah wujud harmonisasi yang dilakukan bangsa Indonesia. Namun demikian, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM sebagai peraturan yang lahir karena kuatnya tekanan asing kepada Indonesia dalam hal penegakan hukum HAM pada masa lalu, perlu dikaji kembali dalam konteks harmonisasi hukum.

Globalisasi merupakan suatu proses menuju lingkup dunia. Globalisasi dapat diartikan sebagai proses mendunia, dimana semua peristiwa baik ekonomi, politik maupun budaya yang terjadi di satu belahan dunia dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat di seluruh dunia. Globalisasi merupakan suatu proses di mana hubungan sosial dan saling ketergantungan antarmanusia di dunia ini semakin besar.

Kennedy dan Cohen berpendapat bahwa transformasi telah membawa kita pada globalisme, sebuah kesadaran dan pemahaman baru bahwa dunia

adalah satu. Giddens menegaskan bahwa kebanyakan dari kita sadar bahwa sebenarnya diri kita turut ambil bagian dalam sebuah dunia yang harus berubah tanpa terkendali yang ditandai dengan selera dan rasa ketertarikan akan hal sama, perubahan dan ketidakpastian, serta kenyataan yang mungkin terjadi. Sejalan dengan itu, Peter Drucker menyebutkan globalisasi sebagai zaman transformasi sosial.²¹⁶

Menurut Muladi, globalisasi yang semula bernuansa ekonomis, dengan ditunjang oleh kemajuan teknologi modern di bidang telekomunikasi, transportasi, dan informatika modern pada akhirnya bersifat multidimensional dan interdisipliner, baik yang bersifat positif maupun negatif, yang secara keseluruhan membutuhkan perangkat hukum untuk mengaturnya.²¹⁷

Dalam kaitannya dengan hukum, Ralf Michaels menyatakan bahwa untuk menggambarkan hubungan antara hukum dan globalisasi secara jelas dan memenuhi karakter globalisasi yang bersifat multidimensional dan interdisipliner, maka pemahaman terhadap konsep globalisasi tidak dapat dilakukan secara “*oversimplified*”. Globalisasi dan hukum harus dipahami melalui 3 (tiga) konsep yang berbeda yaitu : globalisasi sebagai realitas (*as reality*); sebagai teori (*as theory*); dan sebagai ideologi (*as ideology*). “*Rather globalization and law mutually shape each other, todays globalization is as much a product of a law as it influences the law*”. Globalisasi memang telah membawa dampak yang besar dalam segala aspek kehidupan termasuk bidang

²¹⁶ Soediro, *Hubungan Hukum dan Globalisasi Upaya Mengatasi Dampak Negatifnya*, Jurnal Kosmik Hukum Volume 17 No. 1 Januari 2017, hlm. 37.

²¹⁷ Muladi, 2014, *Bahan Kuliah Hukum HAM Dengan Judul, Hukum, Globalisasi, dan HAM*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm. 1

hukum.

Pengaruh globalisasi dalam tatanan hukum nasional Indonesia yang sedemikian besar tentu tidak dapat dibiarkan begitu saja. Melainkan hal yang demikian perlu diimbangi dengan adanya keinginan kuat dari segenap bangsa Indonesia dalam rangka pembangunan hukum nasional yang lebih baik. Hal demikian semakin dapat dipahami mengingat globalisasi merupakan suatu gejala yang tidak dapat ditolak ataupun dihindari oleh negara mana pun yang tidak ingin terkucil dalam percaturan internasional.

Urgensi dilakukannya harmonisasi hukum nasional terhadap perkembangan hukum global sebagai akibat globalisasi:²¹⁸

- 1) Hubungan antara negara menjadi dan bersifat saling ketergantungan (*global interdependence*) dan peningkatan dari berbagai transaksi global yang menciptakan tantangan baru bagi transaksi hukum. Keterkaitan antara faktor-faktor global dan lokal, yang refleksinya nampak di bidang hukum yaitu meningkatnya konvergensi (*hybrid*) dan garis-garis kabur (*blurred lines*) antara hukum domestik dan hukum internasional, dengan demikian, upaya harmonisasi hukum harus dilakukan.
- 2) Dalam rangka menghadapi proses globalisasi yang penuh dengan kemungkinan baik positif maupun negatif, maka negara harus melakukan harmonisasi hukum nasionalnya terhadap perkembangan hukum global, karena politik hukum negara dalam hal ini menjadi penentu keberhasilan

²¹⁸ Muladi, *Ibid*, hlm. 2.

sebuah harmonisasi hukum nasional yang sesuai dengan konteks negaranya masing-masing.

- 3) Ada 4 (empat) aspirasi dalam pembuatan hukum, yaitu aspirasi suprastruktur (Pemerintah), aspirasi infrastruktur (masyarakat), kepakaran, dan aspirasi global. Dengan demikian, aspirasi global tidak dapat diabaikan begitu saja dalam proses pembuatan hukum nasional suatu negara.

Peranan hukum dalam globalisasi, misalnya pada globalisasi ekonomi berada pada pengaturan aktivitas manusia dalam pemenuhan kebutuhan melalui perdagangan barang dan jasa, menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan baru yang menghendaki terbentuknya kesejahteraan masyarakat. Selain itu hukum di sini untuk melindungi, mengatur dan merencanakan kehidupan ekonomi sehingga dinamika kegiatan ekonomi itu dapat diarahkan kepada kemajuan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, globalisasi ekonomi tidak dapat dihindari oleh negara manapun.²¹⁹

Pembangunan sistem hukum harus diartikan hukum sebagai pranata suatu peraturan perundang-undangan maupun hukum sebagai lembaga dalam arti organisasi penegak hukum, pembaruan terhadap bidang ini didasarkan pada kenyataan bahwa selama ini, hukum cenderung digunakan sebagai alat penguasa, sebagai alat legitimasi atau pembenar terhadap tindakantindakan pemerintah, dengan kata lain hukum telah terkooptasi oleh dan membudak kepada kekuasaan penguasa, sehingga hukum cenderung melayani kemauan dan kehendak penguasa dan elit tertentu.

²¹⁹ Ngadino, *Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi, Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. I No. 1, Januari-April 2014, hlm. 64.

Dalam tataran normatif sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan, bahwa Indonesia adalah negara hukum bukan negara berdasarkan kekuasaan. UUD NRI Tahun 1945 menghendaki negara Indonesia adalah negara hukum dengan menjamin tatanan hukum, asas persamaan yang mengimplikasikan asas kebebasan, asas demokrasi, dan asas pemerintahan berfungsi mengabdikan rakyat. Urgensi Harmonisasi Hukum Nasional terhadap perkembangan hukum global yang ingin diperjuangkan oleh negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum, di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu berlandaskan hukum, dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum *a fortiori* untuk penggunaan kekuasaan publik. Pemerintahan yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan hukum.²²⁰

Harmonisasi hukum dalam pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait Jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 58 huruf o dan penjelasannya yang menentukan bahwa syarat menjadi Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, bertentangan dengan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 yakni: Pasal 28D ayat (3) mengenai hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pasal 28G ayat (1) mengenai hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari

²²⁰ Edi Setiadi, *Pengaruh Globalisasi Terhadap Substansi dan Penegakan Hukum*, *Mimbar, Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Volume XVIII No. 4 Oktober-Desember 2002, hlm. 446.

ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Pasal 28J ayat (2) mengenai kewajiban tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain guna memenuhi tuntutan yang adil.

Berdasarkan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang menyatakan “masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan” yang dikuatkan kembali dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan, “...setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya, jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan”, sehingga Permohonan Pemohon yang menghendaki agar kata “menjabat” dalam frasa “belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai menjadi “menjabat secara definitif”.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang kemudian dikuatkan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020, makna kata “menjabat” dimaksud telah jelas dan tidak perlu dimaknai lain selain makna dimaksud dalam putusan tersebut. Kata “menjabat” adalah masa jabatan yang dihitung satu periode, yaitu masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari masa jabatan kepala daerah. Putusan *a quo* Mahkamah perlu menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih adalah sama dan tidak membedakan ”masa jabatan yang telah dijalani” tersebut, baik yang menjabat secara definitif maupun penjabat sementara.

Harmonisasi hukum nasional yang dibentuk haruslah hukum yang kontekstual dan sesuai bagi masyarakat Indonesia, mengedepankan kepentingan rakyat, daripada hukum yang mementingkan kepentingan kapital ataupun hukum yang memihak globalisasi tanpa memperhatikan aspek-aspek lokal ke-Indonesia-an. Harmonisasi hukum merupakan solusi mutlak, hal ini dimaksudkan sebagai wahana untuk menciptakan seperangkat aturan yang prinsip-prinsip dasarnya berasal dari hukum nasional masing-masing negara. Model harmonisasi seperti ini tidak akan mengabaikan eksistensi masing-masing hukum nasional, tetapi akan menyerap prinsip-prinsip dasar yang

kemudian eksistensinya dipelihara lewat konsensus dan prinsip untuk memperoleh keuntungan bersama.²²¹

3.5 Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menggunakan Teori Jenjang Norma

Analisis pelaksanaan harmonisasi hukum memerlukan sumber daya yang signifikan, termasuk waktu, tenaga ahli, dan anggaran Hans Kelsen merupakan pencetus teori hukum murni, yang menyatakan bahwa tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan hubungan-hubungan antara norma-norma dasar dan semua norma di bawahnya, akan tetapi tidak untuk mengatakan apakah norma dasar sendiri baik atau buruk.²²²

Konsep hukum daripada Hans Kelsen itu hanya memandang hukum sebagai *sollenskatégorie*, orang mentaati hukum karena ia merasa wajib untuk mentaatinya sebagai suatu kehendak negara. Hukum tidak lain merupakan suatu norma ketertiban yang menghendaki orang agar mentaatinya sebagaimana seharusnya. Sistem norma yang disebut sebagai tata hukum adalah suatu sistem dinamis. Validitas norma hukum tidak karena dirinya sendiri atau karena norma dasar memilikinya dan memiliki kekuatan mengikat dengan sendirinya. Validitas norma hukum itu tidak dapat dipertanyakan atas dasar isinya tidak sesuai dengan beberapa nilai moral atau politik. Suatu norma

²²¹ Abdul Halim Barkatullah, 2002, *Harmonisasi Hukum sebagai Perlindungan Hukum oleh Negara Bagi Para Pihak dalam Transaksi Elektronik Internasional*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 59.

²²² Khudzaifah Dimiyati, 2004, *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Indonesia 1945-1990*, Cet. II, Muhammadiyah University Pres, Surakarta, hlm. 40.

adalah norma hukum yang valid oleh nilai fakta bahwa norma tersebut telah dibuat sesuai dengan aturan tertentu.²²³

Norma dasar daripada suatu tata aturan hukum dipostulasikan sebagai aturan akhir tentang penetapan dan pembatalan (menerima dan kehilangan validitas) norma dalam tata aturan hukum tersebut. Hukum adalah selalu hukum positif, dan positivisasi tersebut berdasarkan pada fakta bahwa hukum tersebut dibuat dan dibatalkan dengan tindakan manusia yang bebas dari sistem moralitas dan norma sejenis lainnya. Hal ini membedakan antara hukum positif dengan hukum alam yang dideduksikan dari norma dasar tidak nyata yang dianggap sebagai ekspresi dari kehendak alam atau rasio alam. Norma dasar tata aturan hukum positif adalah semata-mata aturan fundamental dimana diatur pembuatan berbagai macam norma. Titik awal proses pembuatan hukum dan secara keseluruhan memiliki karakter dinamis.

Validitas suatu tata hukum bergantung kepada keberlakuannya yang mana tidak mengimplikasikan bahwa validitas satu norma tunggal itu bergantung pada keberlakuannya. Satu norma masih tetap valid sepanjang merupakan bagian dari tata aturan yang valid. Ketidakberlakuan suatu norma namun tetap valid karena dan sepanjang menjadi bagian dari rantai pembuatan dari suatu sistem hukum yang valid²²⁴.

Konsep validitas itu dapatlah dipahami dengan mempelajari empat arti yang diberikan oleh Kelsen, yaitu: Suatu norma eksis dengan kekuatan

²²³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Dimiyati*, Khudzaifah, 2004, *Teorisasi Hukum, Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Indonesia 1945-1990*, Cet. II, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hlm. 96.

²²⁴ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Ibid*, hlm.107.

mengikat; Norma partikuler tersebut dapat diidentifikasi sebagai bagian dari suatu tata hukum (*legal order*), yang berlaku (*efficacious*); Suatu norma dikondisikan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hirarki norma; Suatu norma yang dijustifikasi kesesuaiannya dengan norma dasar.

Analisis hukum, yang mana menyingkap karakter dinamis dari sistem normatif dan fungsi norma dasar, juga menunjukkan suatu kekhususan lebih lanjut dari hukum, yaitu: Hukum mengatur kriterianya sendiri sepanjang suatu norma hukum itu menentukan cara norma lain dibuat, dan juga isi dari norma tersebut. Sejak suatu norma hukum merupakan valid karena dibuat dengan cara yang mana ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama²²⁵.

Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain, dan norma lain tersebut dapat disebut juga sebagai hubungan super, dan subordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang dibuat itu adalah *inferior*. Tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara, bukanlah merupakan sistem norma yang mana dikordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki *level* berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwasanya pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi.

Pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi menjadi alasan utama validitas dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

²²⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Op. Cit*, hlm.110.

Hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya laku hukum itu.²²⁶ Peraturan perundang-undangan secara hierarki berada di atas dianggap sebagai yang benar sehingga peraturan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan.²²⁷

Hukum sebagai suatu sistem norma, yang dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan tertinggi yaitu norma dasar (*Grundnorm*). *Grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. *Grundnorm* memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan dari hukum²²⁸.

Menurut Hans Kelsen, terdapat dua alam yuridis yang berbeda, yaitu *pertama*, ada hal yang di luar yuridis (disebut *metayuridisch*) dan *kedua*, yuridis yang diletakkan dalam lingkungan kaedah-kaedah hukum positif yang terbatas hanya pada tiga macam tingkatan kaedah.²²⁹ Kaedah pertama ialah kaedah dasar (*Grundnorm*) sebagai kaedah yang tertinggi, kaedah yang paling dasar. Kedua adalah kaedah substantif (*Sachnorm*) sebagai kaedah tingkat tengah. Ketiga adalah kaedah kasus (*Kasusnorm*) sebagai kaedah yang ada pada tingkat yang paling bawah.²³⁰

²²⁶ Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cet. III, Mandar Maju, Bandung, hlm. 120.

²²⁷ Hans Kelsen, *tentang Hukum*, Cet. I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta, hlm. 332.

²²⁸ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2011, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Cet. IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 109.

²²⁹ Mohammad Koesnoe, 2010, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 40.

²³⁰ Mohammad Koesnoe, 2010, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 40.

Norma dasar harus dibersihkan dari anasir-anasir yang bersifat metayuridis, maka harus diletakkan di luar kajian hukum. Dalam menggunakan konsep *Stufentheorie*, Kelsen lalu mengkonstruksi aturanaturan yang tertib yuridis dengan ditentukan jenjang perundang-undangan secara hierarki, mulai dari yang abstrak (*grundnorm*) sampai kepada yang konkret dari sistem perundang-undangan. Sistem perundangundangan itu yang dibangun harus konsisten, koheren dan koresponden. Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar.

Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin ke bawah semakin konkret. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang ‘seharusnya’ berubah menjadi sesuatu yang ‘dapat’ dilakukan. Norma dasar (*Grundnorm*) itu merupakan induk yang melahirkan peraturan hukum di dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu. *Grundnorm* yang ada pada tata hukum masing-masing negara itu berbeda-beda²³¹.

Berdasarkan pandangan Hans Kelsen dalam teorinya *Stufentheori* menyatakan bahwa suatu norma itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan yang norma dibawah haruslah bersumber pada norma hukum yang ada di atasnya (norma dasar), bertitik tolak dari pandangan ini maka wajib di dalam Penyusunan Peraturan Daerah haruslah bersumberkan pada ketentuan di atasnya dan muatannya dibatasi dalam rangka menjalankan ketentuan di atasnya, tidaklah dibenarkan melampaui ketentuan di atas.

²³¹ Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. I, Chadra Pratama, Jakarta, hlm. 284.

Pandangan Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum negara manapun selalu bersumberkan pada norma yang lebih tinggi hingga sampai pada norma hukum negara tertinggi yang dikenal sebagai Norma Dasar Negara (*staatsfundamentalnorm*),²³² sehingga berdasarkan pada pandangan ini seharusnya ketentuan-ketentuan yang termuat dalam penyusunan RPJPD terdapat ketidaksesuaian antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, dan pentahapan penyusunan RPJPD.

Hans Kelsen merupakan pencetus teori hukum murni, yang menyatakan bahwa tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan hubungan-hubungan antara norma-norma dasar dan semua norma di bawahnya, akan tetapi tidak untuk mengatakan apakah norma dasar sendiri baik atau buruk.²³³ Konsep hukum daripada Hans Kelsen itu hanya memandang hukum sebagai *sollenskategorie*, dimana orang mentaati hukum karena ia merasa wajib untuk mentaatinya sebagai suatu kehendak negara. Hukum tidak lain merupakan suatu norma ketertiban yang menghendaki orang agar mentaatinya sebagaimana seharusnya. Sistem norma yang disebut sebagai tata hukum adalah suatu sistem dinamis. Validitas norma hukum tidak karena dirinya sendiri atau karena norma dasar memilikinya dan memiliki kekuatan mengikat dengan sendirinya. Validitas norma hukum itu tidak dapat dipertanyakan atas dasar isinya tidak sesuai dengan beberapa nilai moral atau politik. Suatu norma adalah norma hukum

²³² Syamsuddin Aziz, 2012, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Timur, Sinar Grafka, Edisi 2, Jakarta, hlm. 23.

²³³ Khudzaifah Dimiyati, *Ibid*, hlm. 42.

yang valid oleh nilai fakta bahwa norma tersebut telah dibuat sesuai dengan aturan tertentu²³⁴.

Norma dasar daripada suatu tata aturan hukum dipostulasikan sebagai aturan akhir tentang penetapan dan pembatalan (menerima dan kehilangan validitas) norma dalam tata aturan hukum tersebut. Hukum adalah selalu hukum positif, dan positivisasi tersebut berdasarkan pada fakta bahwa hukum tersebut dibuat dan dibatalkan dengan tindakan manusia yang bebas dari sistem moralitas dan norma sejenis lainnya. Hal ini membedakan antara hukum positif dengan hukum alam yang dideduksikan dari norma dasar tidak nyata yang dianggap sebagai ekspresi dari kehendak alam atau rasio alam. Norma dasar tata aturan hukum positif adalah semata-mata aturan fundamental dimana diatur pembuatan berbagai macam norma. Inilah titik awal proses pembuatan hukum dan secara keseluruhan memiliki karakter dinamis.

Validitas suatu tata hukum bergantung kepada keberlakuannya yang mana tidak mengimplikasikan bahwa validitas satu norma tunggal itu bergantung pada keberlakuannya. Satu norma masih tetap valid sepanjang merupakan bagian dari tata aturan yang valid. Ketidakberlakuan suatu norma namun tetap valid karena dan sepanjang menjadi bagian dari rantai pembuatan dari suatu sistem hukum yang valid²³⁵.

Konsep validitas itu dapatlah dipahami dengan mempelajari empat arti yang diberikan oleh Kelsen, yaitu: Suatu norma eksis dengan kekuatan mengikat; Norma partikuler tersebut dapat diidentifikasi sebagai bagian dari

²³⁴ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Cet. I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 96.

²³⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Ibid*, hlm. 97.

suatu tata hukum (*legal order*), yang berlaku (*efficacious*); Suatu norma dikondisikan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hirarki norma; Suatu norma yang dijustifikasi kesesuaiannya dengan norma dasar. Analisis hukum, yang mana menyingkap karakter dinamis dari sistem normatif dan fungsi norma dasar, juga menunjukkan suatu kekhususan lebih lanjut dari hukum, yaitu: Hukum mengatur kriterianya sendiri sepanjang suatu norma hukum itu menentukan cara norma lain dibuat, dan juga isi dari norma tersebut. Sejak suatu norma hukum merupakan valid karena dibuat dengan cara yang mana ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama²³⁶.

Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain, dan norma lain tersebut dapat disebut juga sebagai hubungan super, dan subordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang dibuat itu adalah *inferior*. Tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara, bukanlah merupakan sistem norma yang mana dikordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki *level* berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwasanya pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi.

Pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi menjadi alasan utama validitas dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh

²³⁶ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Ibid*, hlm. 110.

bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya laku hukum itu.²³⁷

Peraturan perundang-undangan secara hierarki berada di atas dianggap sebagai yang benar sehingga peraturan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan²³⁸. Hukum sebagai suatu sistem norma, yang dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan tertinggi yaitu norma dasar (*Grundnorm*). *Grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. *Grundnorm* memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan dari hukum²³⁹.

Menurut Hans Kelsen, terdapat dua alam yuridis yang berbeda, yaitu *pertama*, ada hal yang di luar yuridis (disebut *metayuridisch*) dan *kedua*, yuridis yang diletakkan dalam lingkungan kaedah-kaedah hukum positif yang terbatas hanya pada tiga macam tingkatan kaedah²⁴⁰. Kaedah pertama ialah kaedah dasar (*Grundnorm*) sebagai kaedah yang tertinggi, kaedah yang paling dasar. Kedua adalah kaedah substantif (*Sachnorm*) sebagai kaedah tingkat tengah. Ketiga adalah kaedah kasus (*Kasusnorm*) sebagai kaedah yang ada pada tingkat yang paling bawah²⁴¹.

Norma dasar harus dibersihkan dari anasir-anasir yang bersifat metayuridis, maka harus diletakkan diluar kajian hukum. Penggunaan konsep

²³⁷ Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cet. III, Mandar Maju, Bandung, hlm. 120.

²³⁸ Hans Kelsen, 2008, *Dasar-dasar Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, hlm. 332.

²³⁹ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2011, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Cet. IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.109.

²⁴⁰ Mohammad Koesnoe, 2010, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 40.

²⁴¹ Mohammad Koesnoe, *Ibid*, hlm. 41.

Stufentheorie, Kelsen lalu mengkonstruksi aturanaturan yang tertib yuridis dengan ditentukan jenjang perundang-undangan secara hierarki, mulai dari yang abstrak (*grundnorm*) sampai kepada yang konkret dari sistem perundang-undangan. Sistem perundangundangan itu yang dibangun harus konsisten, koheren dan koresponden. Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin ke bawah semakin konkret. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang 'seharusnya' berubah menjadi sesuatu yang mana 'dapat' dilakukan. Norma dasar (*Grundnorm*) itu merupakan induk yang melahirkan peraturan hukum di dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu. Jadi antara *Grundnorm* yang ada pada tata hukum masing-masing negara itu berbedabeda²⁴².

Menurut Peneliti dengan menganalisis pada teori *Stufentheorie* tersebut di atas terkait pengaturan perencanaan pembangunan daerah semestinya tidak boleh bertentangan dengan pengaturan perencanaan pembangunan nasional. Dalam sistem Perundang-undangan yang dibangun itu haruslah koresponden, maka harmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan nasional dan daerah tidak harus terjadi, terlebih karena adanya pelaksanaan asas desentralisasi dalam wujud otonomi daerah. Penggunaan asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori* yang diterapkan secara kaku dalam hubungan antara pengaturan perencanaan pembangunan nasional (*lex superior*) dan pengaturan perencanaan pembangunan

²⁴² Achmad Ali, 1996, *Mengungkap Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. I, Chandra Pratama, Jakarta, hlm. 284.

daerah (*lex inferior*), tentu saja akan mengedepankan kepastian hukum, sehingga akan dapat menggeser kepentingan yang lebih luas. Apabila kepastian hukum diikuti secara mutlak, maka hukum hanya akan berguna bagi hukum itu sendiri, tetapi tidak untuk masyarakat.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang 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*), hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

3.6 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Pekalongan Dan Kabupaten Tegal

3.6.1 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Pekalongan

Pelaksanaan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah memiliki peran yang sangat krusial dalam memastikan keberhasilan pembangunan yang adil, efisien, dan berkelanjutan. Harmonisasi hukum bertujuan untuk menciptakan keselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat pusat dan daerah, sehingga

tidak terjadi tumpang tindih, konflik, atau inkonsistensi yang dapat menghambat proses pembangunan.

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah merupakan salah satu aspek krusial dalam memastikan pelaksanaan pembangunan yang efektif, efisien, dan berkelanjutan. Harmonisasi hukum mengacu pada upaya penyalarsan berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah agar tidak terjadi tumpang tindih atau inkonsistensi yang dapat menghambat proses pembangunan. Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan yang relevan meliputi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta berbagai peraturan lainnya yang terkait dengan perencanaan pembangunan.

Harmonisasi hukum adalah proses penyesuaian antara berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tercipta keselarasan dan konsistensi hukum. Dalam perencanaan pembangunan daerah, harmonisasi hukum bertujuan untuk memastikan bahwa semua kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku di tingkat nasional dan lokal.

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah adalah proses penting yang memastikan bahwa semua kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-

undangan yang berlaku. Meskipun menghadapi berbagai tantangan, upaya peningkatan koordinasi, kapasitas, dan sumber daya dapat membantu mengatasi kendala tersebut. Harmonisasi hukum yang efektif, diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan lebih efisien, adil, dan berkelanjutan, serta memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh masyarakat.

Harmonisasi hukum adalah proses penyelarasan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tercipta kesesuaian dan konsistensi hukum di antara mereka. Dalam konteks hukum, harmonisasi bertujuan untuk mengurangi konflik, tumpang tindih, dan ketidaksesuaian antara berbagai norma hukum yang ada, sehingga dapat tercapai sistem hukum yang lebih koheren dan efisien. Teori harmonisasi hukum menjadi penting terutama dalam sistem hukum yang kompleks, seperti yang ada di negara-negara dengan struktur pemerintahan desentralisasi atau federal.

Harmonisasi hukum didasarkan pada beberapa prinsip dasar yang bertujuan untuk mencapai keteraturan dan keselarasan dalam sistem hukum. Prinsip-prinsip ini meliputi:

1. Koherensi: Prinsip koherensi menekankan pentingnya keselarasan antara berbagai norma hukum dalam suatu sistem. Norma-norma hukum harus saling mendukung dan tidak bertentangan satu sama lain.
2. Kepastian Hukum: Prinsip ini mengharuskan adanya kejelasan dan konsistensi dalam peraturan perundang-undangan sehingga individu dan organisasi dapat memahami dan mematuhi hukum dengan jelas.

3. Efisiensi: Harmonisasi hukum bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dalam penerapan hukum, mengurangi duplikasi peraturan, dan meminimalkan biaya yang terkait dengan ketidaksesuaian hukum.
4. Keadilan: Prinsip keadilan memastikan bahwa harmonisasi hukum memperhatikan kepentingan semua pihak yang terlibat dan menjamin perlakuan yang adil dan setara.

Beberapa pendekatan dalam harmonisasi hukum, yang masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri:

1. Pendekatan Unifikasi: Pendekatan ini melibatkan pembentukan satu set peraturan perundang-undangan yang seragam yang berlaku secara universal di seluruh yurisdiksi. Unifikasi bertujuan untuk menghapuskan perbedaan hukum di antara yurisdiksi yang berbeda. Contohnya adalah konvensi internasional yang diadopsi oleh banyak negara.
2. Pendekatan Koordinasi: Pendekatan ini lebih menekankan pada penyesuaian dan koordinasi antara peraturan yang ada, tanpa mengharuskan adanya unifikasi total. Koordinasi ini biasanya dilakukan melalui dialog dan kerjasama antara pembuat kebijakan dari berbagai yurisdiksi.
3. Pendekatan Konsolidasi: Konsolidasi melibatkan penggabungan berbagai peraturan yang ada menjadi satu dokumen hukum yang lebih koheren. Ini dilakukan untuk mengurangi tumpang tindih dan ketidaksesuaian di antara peraturan yang ada.

4. Pendekatan Harmonisasi Secara Bertahap: Pendekatan ini melibatkan proses harmonisasi yang dilakukan secara bertahap, dengan memperkenalkan perubahan secara perlahan-lahan. Hal ini memungkinkan adaptasi yang lebih mudah dan penerimaan yang lebih baik dari berbagai pihak yang terlibat.

Hasil penelitian menunjukkan harmonisasi hukum menghadapi berbagai permasalahan yaitu :

1. Perbedaan Budaya Hukum: Setiap yurisdiksi memiliki budaya hukum yang unik, yang mempengaruhi cara hukum diterapkan dan diinterpretasikan. Harmonisasi harus memperhatikan perbedaan ini agar dapat diterima oleh semua pihak;
2. Resistensi terhadap Perubahan: Pembuat kebijakan dan praktisi hukum seringkali resisten terhadap perubahan, terutama jika perubahan tersebut dianggap mengancam otonomi atau tradisi hukum local;
3. Kompleksitas Hukum: Sistem hukum yang kompleks dengan banyaknya peraturan dan norma yang berbeda membuat proses harmonisasi menjadi lebih sulit dan memakan waktu; dan
4. Keterbatasan Sumber Daya: Harmonisasi hukum memerlukan sumber daya yang signifikan, termasuk waktu, tenaga ahli, dan dana. Keterbatasan sumber daya ini dapat menghambat proses harmonisasi.

Hasil wawancara dengan Mohammad Yulian Akbar²⁴³, sebagai Sekda Kabupaten Pekalongan menyatakan bahwa Harmonisasi hukum memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Keselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, pemerintah, masyarakat, dan investor dapat memahami dan mematuhi ketentuan yang berlaku dengan lebih jelas. Kepastian hukum ini penting untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan dan investasi, mengurangi risiko hukum, dan meningkatkan kepercayaan para pemangku kepentingan terhadap sistem hukum yang ada.

Hasil wawancara dengan Aditomo Herlambang²⁴⁴, sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan menyatakan bahwa kemehana dalam harmonisasi hukun terletak pada ketidak efisiensi peraturan yang ada. Harmonisasi harusnya meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Peraturan perundang-undangan tidak tumpang tindih atau bertentangan, proses pengambilan keputusan dan implementasi program pembangunan dapat berjalan lebih lancar. Hal ini mengurangi waktu dan biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan konflik hukum atau menyesuaikan kebijakan yang tidak selaras. Sumber daya yang ada dapat digunakan secara optimal untuk mencapai tujuan pembangunan.

²⁴³ Hasil Wawancara dengan Mohammad Yulian Akbar, *Sebagai Sekda Kabupaten Pekalongan*, Tanggal 14 Mei 2024.

²⁴⁴ Hasil Wawancara dengan Aditomo Herlambang, *Sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan*, Tanggal 15 Mei 2024.

Hasil wawancara dengan Trisno Suharsanto²⁴⁵, sebagai Kepala Bapperida Kabupaten Pekalongan menyatakan harmonisasi hukum masih belum optimal karena proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan menjadi juga belum transparan dan akuntabel. Pemerintah Daerah harus mematuhi peraturan yang telah diselaraskan dan dapat diawasi oleh masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya. Transparansi ini memungkinkan adanya pengawasan yang lebih efektif terhadap kinerja pemerintah daerah, sementara akuntabilitas memastikan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan yang diambil dalam proses pembangunan.

Menurut Peneliti bahwa harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Pekalongan sebagai proses penyelarasan berbagai peraturan perundang-undangan untuk memastikan kesesuaian dan konsistensi hukum belum optimal. Faktor-faktor seperti tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, kapasitas pemerintah daerah yang terbatas, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat berkontribusi terhadap masalah ini. Permasalahan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan sebagai berikut :

1. Tumpang Tindih Peraturan. Salah satu penyebab utama ketidakefektifan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan adalah tumpang tindih peraturan antara pusat dan daerah, atau bahkan antar peraturan di tingkat daerah itu sendiri. Misalnya, Undang-Undang Nomor 23

²⁴⁵ Hasil Wawancara dengan Aditomo Herlambang, *Sebagai Kepala Bapperida Kabupaten Pekalongan* Tanggal 15 Mei 2024.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi kepada daerah untuk membuat peraturan sendiri, tetapi sering kali tidak diselaraskan dengan peraturan pusat.

2. Perbedaan Interpretasi Hukum. Perbedaan interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan juga menjadi kendala. Pemerintah pusat dan daerah sering kali memiliki pemahaman yang berbeda mengenai suatu peraturan, yang dapat memicu konflik dan memperlambat proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Misalnya, peraturan tentang pengelolaan sumber daya alam sering kali diinterpretasikan secara berbeda oleh pemerintah pusat dan daerah, yang mengakibatkan sengketa kewenangan dan penundaan dalam implementasi proyek pembangunan.
3. Kapasitas Pemerintah Daerah. Dalam memahami dan mengimplementasikan peraturan perundang-undangan kapasitas daerah sering kali masih terbatas. Daerah tidak memiliki sumber daya manusia yang memadai, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, untuk melakukan harmonisasi hukum secara efektif. Keterbatasan ini membuat daerah kesulitan untuk menyesuaikan peraturan lokal dengan peraturan pusat dan mengimplementasikannya dengan benar.
4. Keterbatasan Sumber Daya. Pelaksanaan harmonisasi hukum memerlukan sumber daya yang signifikan, termasuk waktu, tenaga ahli, dan anggaran. Beberapa daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya sehingga tidak mampu menjalankan proses harmonisasi dengan baik. Misalnya, daerah terpencil sering kali menghadapi kesulitan dalam

mengakses dukungan teknis dan sumber daya finansial yang diperlukan untuk melakukan harmonisasi hukum.

5. Perubahan Regulasi yang Cepat. Perubahan regulasi yang cepat dan sering terjadi di tingkat pusat membuat proses harmonisasi hukum menjadi semakin kompleks. Pemerintah daerah harus selalu mengikuti perkembangan peraturan terbaru dan menyesuaikan kebijakan serta program pembangunan mereka sesuai dengan perubahan tersebut. Proses ini memerlukan waktu dan sumber daya yang tidak sedikit, yang sering kali tidak tersedia di banyak daerah.
6. Kurangnya Koordinasi Antar Lembaga. Koordinasi antara lembaga-lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, juga menjadi faktor penghambat harmonisasi hukum. Setiap lembaga sering kali bekerja secara terpisah tanpa ada mekanisme koordinasi yang efektif

Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah masih belum optimal karena berbagai tantangan, termasuk tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, kapasitas pemerintah daerah yang terbatas, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat.

3.6.2 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Tegal

Pengaturan Regulasi di Pemerintah Kabupaten Tegal terkait Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Produk hukum baru, biasanya muncul untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi pemerintah. Dalam menyelesaikan

persoalan ada kalanya munculnya regulasi tidak mampu mengatasi masalah dan justru menghadirkan persoalan baru²⁴⁶.

Pendapat Isran Noor sebagai Gubernur Kalimantan Timur, mengambil contoh pembagian kewenangan antara pusat dan daerah berkali-kali berganti. Daerah baru menjalankan satu undang-undang yang memberi kewenangan di sektor tertentu, tetapi kemudian muncul undang-undang baru yang mengubah semuanya. Contoh, ada beberapa kewenangan kabupaten dan kota yang diserahkan ke Pemerintah Provinsi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pengaturan sektor tertentu, seperti diatur Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba, kewenangan provinsi diminta oleh pemerintah pusat di Jakarta.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja atau *Omnibus Law*, yang kemungkinan akan kembali mengubah berbagai hal. Dalam hal transisi perubahan undang-undang sekarang ini mengalami persoalan. Isran Noor sebagai Gubernur Kalimantan Timur, kondisi perizinan batu bara dengan ditarik ke Jakarta, sekarang di lapangan terjadi ilegal mining. Pemda tidak punya payung hukum kewenangan dalam mengatur ini²⁴⁷.

Pendapat Ni'matul Huda²⁴⁸ sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara, Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta mengamini apa yang

²⁴⁶ Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, 2020, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 450-465.

²⁴⁷ Isran Noor, *Sebagai Gubernur Kalimantan Timur*.

²⁴⁸ Ni'matul Huda, *Sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara*, Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Tanggal.....

dikatakan Isran Noor. Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya telah memberikan dasar yang kuat mengenai pedoman hukum otonomi daerah. Masalahnya ada dalam undang-undang di bawahnya, yang secara khusus mengatur soal itu. Menurut Ni'matul Huda konstitusi Indonesia menjamin adanya pelaksanaan otonomi seluas-luasnya bagi daerah. Dalam hal ini masih dipertanyakan jaminan konstitusional seperti apa yang diberikan pemerintah pusat. Ni'matul Huda menegaskan, diperlukan kebijakan untuk mengatur persoalan ini secara lebih rinci.

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Kebijakan tersebut ditempuh pemerintah akibat kebutuhan mendesak dalam mengantisipasi ketidakpastian global dan krisis ekonomi. Begitu pula untuk mengantisipasi resesi global, perlunya meredam inflasi, dan ancaman stagnasi.

Menurut Esther Sri Astuti, sebagai Direktur Program *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) menilai keberadaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja diharapkan mampu memberikan kepastian hukum bagi para pengusaha dan investor yang hendak menanamkan modalnya di Indonesia. Apalagi memasuki tahun politik, investor amat membutuhkan kepastian hukum, hal ini “Jangan sampai ganti pimpinan ganti regulasi”.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja bisa memulihkan perekonomian nasional di tengah ancaman krisis

ekonomi dan ketidakpastian global. Ada dampak nyata dari berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja ini. Seperti peningkatan realisasi investasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Ia masih ingat terdapat 80 UU dan lebih dari 1.200 pasal yang dapat dilakukan perubahan secara sapujagat dengan satu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang mengatur multi sektor.

Hasil wawancara dengan Nurhafid Junaedi²⁴⁹, sebagai Kepala Bagian Hukum Kabupaten Tegal menyatakan bahwa Perda yang ada di Kabupaten Tegal perlu untuk mengharmonisasikan, agar pelaksanaan pembangunan selaras dengan tujuan dan harapan dari Kebijakan Cipta Kerja tersebut. Penerapan peraturan perundang-undangan secara bersamaan dalam waktu dan ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum. Misalnya terjadinya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi hukum atau penyelelarasan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, dimana ketiganya ini sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan.

²⁴⁹ Hasil wawancara dengan Nurhafid Junaedi, *sebagai Kepala Bagian Hukum Kabupaten Tegal*, Tanggal 21 Mei 2024.

Kebijakan terdiri dari dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitannya ini, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyesuaian dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.

Harmonisasi hukum dalam sisi pencegahan, yaitu upaya harmonisasi yang dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmoni hukum. Disharmoni hukum yang telah terjadi memerlukan harmonisasi sistem hukum untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan disharmonisasi hukum yang belum terjadi harus dicegah melalui upaya-upaya penyesuaian, penyerasian, dan penyesuaian berbagai kegiatan harmonisasi hukum. Inkonsistensi dalam penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hukum menimbulkan terjadinya disharmoni hukum yang harus diharmonisasikan melalui kegiatan penyerasian dan penyesuaian hukum.

Harmonisasi hukum dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum yang terlihat dalam realita, misalnya, tumpang tindih kewenangan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, benturan kepentingan, sengketa,

pelanggaran, persaingan tidak sehat, dan tindak pidana. Dalam rangka menanggulangi disharmoni antara kepentingan yang menyangkut masalah di atas, harus ada upaya harmonisasi. Menurut Peneliti sehubungan dengan langkah-langkah harmonisasi hukum ada lima langkah yaitu:

1. Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan;
2. Identifikasi penyebab terjadinya disharmonisasi hukum;
3. Upaya penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran dan metode konstruksi hukum untuk mengubah keadaan hukum yang disharmoni menjadi harmoni;
4. Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika;
5. Penyusunan argumentasi yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.

Penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dilakukan untuk menemukan: (a) kehendak hukum atau cita-cita hukum, yaitu kepastian hukum itu sendiri, (b) kehendak masyarakat yaitu keadilan, dan (c) kehendak moral yaitu kebenaran.

Hambatan dalam Pengaturan Regulasi pada Pemerintah Kabupaten Tegal dalam Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Undang-Undang Nomor

6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Pengaturan regulasi di Pemerintah Kabupaten Tegal dalam harmonisasi Peraturan Daerah tentu pelaksanaannya banyak terjadi hambatan hambatan. Catatan kegagalan menciptakan Perda yang tertib tidak saja meninggalkan sejarah namun juga menyisakan problematika terkait kewenangan.

Dalam konteks otoritas eksekutif dalam melakukan reviu berujung rekomendasi mencabut, merubah dan tetap memberlakukan Perda dirasa kurang tepat. Hal demikian disebabkan irisan kewenangan yang lekat dengan fungsi yudikatif melalui *judicial review* baik yang dijalankan Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung. Otoritas Pemerintah sebagai pemrakarsa Perda seharusnya kompeten untuk melakukan *executive preview*²⁵⁰. Proses *preview* oleh pemerintah dilakukan melalui berbagai proses koordinasi dan sinkronisasi sampai pada suatu Perda disahkan sehingga suatu regulasi daerah yang diproduksi menjadi harmonis.

Peraturan harmonis semenjak hulu hingga hilir, terdapat tantangan bagaimana agar dalam membentuk peraturan daerah lantas tidak menimbulkan problematika baru. Dampak positif pembentukan Perda harus dapat dirasakan seperti mendorong pembangunan daerah dan kesinambungan program pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Problematika lainnya juga tergambar ketika pemerintah daerah hendak menyusun perencanaan dalam membentuk Perda. Ketidakmatangan dalam

²⁵⁰ Anang Dwiatmoko dan Harsanti, Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 19 Nomor 3 September 2022, hlm. 292-306.

merencanakan Perda memiliki dampak tidak berfungsinya Perda juga tidak tercapai tujuan objektif bagi masyarakat di daerah.

Berbagai fungsi dari suatu peraturan daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan ialah fungsi peraturan daerah yang pertama. Sedangkan fungsi kedua dan ketiga yakni menampung kondisi khusus daerah serta sebagai media penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi peraturan daerah tersebut dapat menyebabkan problematika khususnya dalam perumusan materi muatan. Suatu Perda dapat sebagai rumusan otonom yang tidak terikat, namun disisi lainnya muatan Perda berisi rumusan yang subordinatif (terikat). Demi kepastian perundang-undangan, keberadaan rumusan materi muatan Perda menjadi penting dan dibutuhkan²⁵¹.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pelaksanaan harmonisasi suatu Perda. Peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan HAM selaku menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pada tahun 2018 (Pasal 6 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018

²⁵¹ Maria Farida Indrati, 2021, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Penerbit FH UI, Depok, hlm. 76.

tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan).

Dalam konteks otonomi daerah, Permendagri tersebut di atas menggunakan nomenklatur berbeda dengan substansi yang hampir sama dengan peraturan di bidang pembentukan peraturan perundangundangan. Beberapa tahapan yang diatur dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 yakni, Pertama, tahap perencanaan Perda, Kedua, tahap penyusunan Perda, yakni penyelarasan naskah akademik, Ketiga, tahap pembahasan yang melibatkan kepala daerah dan DPRD dengan pembinaan oleh Menteri Dalam Negeri atau dikenal sebagai tahap fasilitasi khususnya bagi raPerda yang bersifat wajib, Keempat, tahap diajukannya nomor register RaPerda oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk RaPerda Provinsi dan diajukan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur sebagai wakil pusat untuk RaPerda Kabupaten/Kota yang paling lama 3 (hari) hari sejak masing-masing kepala daerah menerima RaPerda hasil dari DPRD, Kelima, tahap klarifikasi atas Perda yang telah diundangkan, dimana dilakukan oleh Mendagri untuk klarifikasi Perda Provinsi dan oleh Sekda atas nama Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota yang prosesnya dilakukan dalam jangka waktu 15 hari terhitung sejak Perda diterima.

Persoalan masih terdapatnya Perda yang bermasalah meski telah terdapat berbagai kebijakan Pemerintah, menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan pada kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah tersebut. Pasca Mahkamah Konstitusi menerbitkan putusan yang membatalkan

kewenangan Mendagri maupun Gubernur untuk mencabut Perda, nyatanya Pemerintah masih belum memberikan respon terbaik. Kondisi demikian ditunjukkan dari tidak adanya grand strategi dari Pemerintah dalam memberikan kepastian bahwa peraturan yang tingkatannya di atas Perda dapat selaras sehingga tidak terjadi disharmoni. Berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 sebagai perangkat yang dijadikan solusi praktis dan sekaligus kontribusi daripada mengatasi persoalan disharmoni melalui saluran non-yudisial. Dalam *beleid* dimaksud menyangkut juga penyelesaian jalur mediasi terhadap disharmoni suatu Perda²⁵².

Beberapa problematika dari kewajiban pelaksanaan harmonisasi sentralistik suatu RaPerda yang secara umum dihadapi Pemerintah Kabupaten Tegal , yakni:

1. Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) khususnya tenaga perancang peraturan perundang-undangan di Pemerintah Kabupaten Tegal masih belum memadai dalam melakukan harmonisasi Perda di daerah. Sementara perancang di daerah juga tidak sama dalam hal kemampuan akibat belum meratanya pelaksanaan pembinaan kompetensi.
2. Orientasi kewajiban harmonisasi Perda di daerah untuk memenuhi syarat formil dengan menggunakan pola (template) yang telah dibuat oleh pusat sehingga tidak maksimal dalam memetakan apakah suatu Perda

²⁵² Anggono, 2020, hlm. 76.

bertentangan atau bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan baik setingkat maupun peraturan yang lebih tinggi.

3. Perubahan kewenangan untuk mengontrol pembentukan Perda yang semula ada pada lingkup horizontal pemerintah daerah menjadi vertikal di tangan pemerintah pusat akan merubah paradigma bagi daerah yang semula mendapatkan reviu terhadap Perda yang diusulkan menjadi represif terhadap Perda yang hendak dibuat pemerintah daerah.
4. Proses harmonisasi Perda akan membutuhkan waktu ekstra bagi daerah dalam membentuk Perda. sementara jumlah Perda yang diusulkan pemerintah daerah untuk kemudian diproses tentu tidaklah sedikit.
5. Terdapatnya praktek selain kewajiban harmonisasi Perda oleh Pemerintah Kabupaten Tegal yakni melalui *executive preview* yang dijalankan Kementerian Dalam Negeri namun belum didukung instrumen dan pedoman agar pelaksanaannya menjadi efektif.

3.7 Kebijakan Sinkronisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Pekalongan

Kebijakan yang diambil dalam kajian Perencanaan Pembangunan Kabupaten Pekalongan adalah kebijakan yang berkaitan pengaturan perencanaan pembangunan, baik Regulasi Daerah, Regulasi Pemerintah Pusat, maupun Regulasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Kebijakan tersebut mencakup pengaturan terkait: (1) Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD); (2) Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), (3) Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah

Daerah (RKPD); (4) Penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Perangkat Daerah; dan (5) Penyusunan Rencana Kerja (Renja Perangkat Daerah); (6) Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD); (7) Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), (8) Pengendalian dan Evaluasi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD); (9) Pengendalian dan Evaluasi Rencana Strategis (Renstra) Perangkat Daerah; dan (10) Pengendalian dan Evaluasi Rencana Kerja (Renja Perangkat Daerah). Secara rinci analisis terhadap sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah diuraikan sebagai berikut:

1) Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP) Daerah, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, disingkat dengan RPJPD.

Definisi RPJPD pada keempat peraturan tersebut sama, yaitu RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu ada penyesuaian dalam hal penyiangan RPJPD.

Muatan dan dokumen yang harus dipedomani dalam penyusunan RPJPD tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional, sedangkan dalam Pasal 263 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah memiliki muatan yang lebih lengkap yaitu RPJPD merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu ada penyesuaian dalam hal dokumen yang menjadi pedoman dalam penyusunan RPJPD.

Pentahapan penyusunan RPJPD yang diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional hanya 3 tahap yaitu: a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; b. musyawarah perencanaan pembangunan; dan c. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Sementara itu yang diatur dalam Pasal 16 (1) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah mencakup 6 tahap yaitu a. persiapan penyusunan; b. penyusunan rancangan awal; c. penyusunan rancangan; d. pelaksanaan Musrenbang; e. perumusan rancangan akhir; dan f. penetapan. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu ada penyesuaian dalam hal pentahapan penyusunan RPJPD.

Pentahapan lebih detail terkait penyusunan RPJPD tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pengaturan hanya ada di Peraturan Menteri

dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Secara umum ketentuan terkait dengan masing-masing tahapan penyusunan RPJPD yang diatur dalam Perda Nomor 13 Tahun 2018 telah selaras dan tidak bertentangan dengan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Menurut Peneliti bahwa tahapan penyusunan RPJPD diselaraskan dalam Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) adalah dokumen strategis yang menjadi panduan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan untuk periode 20 tahun. RPJPD penting karena menyediakan kerangka kerja yang konsisten dan berkelanjutan, memastikan bahwa visi, misi, dan tujuan jangka panjang daerah dapat tercapai. Dokumen ini memfasilitasi koordinasi antar-sektor dan antar-tingkat pemerintahan, mengarahkan alokasi sumber daya secara efisien, dan mengakomodasi perubahan kebutuhan serta tantangan masa depan. Berdasarkan RPJPD,

pembangunan daerah dapat dilakukan secara lebih terencana, terukur, dan terintegrasi.

Tahap persiapan dijelaskan dalam Pasal 11 Perda Nomor 13 Tahun 2018 bahwa Persiapan penyusunan RPJPD meliputi: (a) penyusunan rancangan keputusan Kepala Daerah tentang pembentukan tim penyusun RPJPD; (b) orientasi mengenai RPJPD; (c) penyusunan agenda kerja tim penyusun RPJPD; dan (d) penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan Daerah. Hal ini selaras dengan Pasal 17 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Tahap penyusunan rancangan awal RPJPD diatur dalam Pasal 12 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah bahwa penyusunan rancangan awal RPJPD dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum RPJPD periode sebelumnya berakhir, dan kurun waktu RPJPD sesuai dengan kurun waktu RPJPN, juga telah sesuai dengan Pasal 18 (1) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi

Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 14 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah bahwa (1) Penyusunan rancangan awal RPJPD, mencakup: (a) analisis gambaran umum kondisi Daerah; (b) analisis permasalahan pembangunan Daerah; (c) penelaahan dokumen rencana pembangunan lainnya; (d) analisis isu strategis pembangunan jangka panjang; (e) perumusan visi dan misi Daerah; (f) perumusan arah kebijakan dan sasaran pokok Daerah; dan (g) KLHS; dan (2) Penyusunan rancangan awal RPJPD dilakukan sesuai dengan kaidah dalam perumusan kebijakan pembangunan jangka panjang. Hal ini telah sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Ketentuan Pasal 15 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa

hasil penyusunan rancangan awal RPJPD disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat: (a) pendahuluan; (b) gambaran umum kondisi Daerah; (c) permasalahan dan isu strategis Daerah; (d) visi dan misi Daerah; (e) arah kebijakan dan sasaran pokok Daerah; dan (f) penutup. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 20 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Dalam Pasal 16 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah disebutkan bahwa: (1) Rancangan awal RPJPD dibahas tim penyusun bersama dengan Perangkat Daerah untuk memperoleh masukan dan saran sesuai dengan tugas dan fungsi Perangkat Daerah; (2) Pembahasan bersama Perangkat Daerah dilaksanakan paling lambat pada akhir bulan kedua sejak rancangan awal disusun; (3) Masukan dan saran dirumuskan dalam berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan dan kepala Perangkat Daerah; dan (4) Rancangan awal RPJPD disempurnakan sesuai dengan berita acara kesepakatan. Hal ini telah sesuai dengan ketentuan Pasal 21 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Ketentuan mengenai konsultasi publik RPJPD diatur dalam Pasal 17 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa: (1) Rancangan awal RPJPD dibahas dengan para pemangku kepentingan melalui forum konsultasi publik; (2) Forum konsultasi publik dilaksanakan paling lambat bulan keempat setelah rancangan awal disusun; (3) Forum konsultasi publik bertujuan untuk memperoleh masukan penyempurnaan rancangan awal RPJPD; (4) Hasil konsultasi publik dirumuskan dalam berita acara kesepakatan yang ditandatangani oleh setiap unsur yang mewakili pemangku kepentingan dan kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan; dan (5) Rancangan awal RPJPD disempurnakan sesuai dengan berita acara kesepakatan. Hal ini telah sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

2) Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka

Panjang Daerah disingkat dengan RPJM Daerah, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, dan Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, disingkat dengan RPJMD. Definisi RPJMD pada keempat peraturan tersebut sama, yaitu RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu ada penyesuaian dalam hal penyingkatan RPJMD.

Ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai

dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dalam Pasal 263 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

Ketentuan dalam Pasal 12 ayat (2) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD, RTRW dan RPJMN.

Menurut Peneliti berdsarkan penjelasan ketiga ketentuan tersebut, yang paling lengkap adalah yang tercantum dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, bahwa penyusunan RPJMD berpedoman pada RPJPD, RTRW dan RPJMN. Dalam hal ini ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu disempurnakan dalam hal dokumen yang harus dipedomani dalam penyusunan RPJMD.

Ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka penyusunan RPJM Nasional/Daerah dilakukan melalui urutan kegiatan: a. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; b. Penyiapan rancangan rencana kerja; c. Musyawarah perencanaan pembangunan; dan d. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Dalam Pasal 16 ayat (1) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa RPJMD disusun dengan tahapan: a. persiapan penyusunan; b. penyusunan rancangan awal; c. penyusunan rancangan; d. pelaksanaan Musrenbang; e. perumusan rancangan akhir; dan f. penetapan. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu disempurnakan dalam hal tahapan penyusunan RPJMD.

Tahapan detail penyusunan RPJMD hanya diatur dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dan Perda Nomor 13 Tahun 2018. Dalam Pasal 30 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa Persiapan penyusunan RPJMD meliputi: (a) penyusunan rancangan keputusan Bupati tentang pembentukan tim penyusun RPJMD; (b) orientasi mengenai RPJMD; (c) penyusunan agenda kerja tim penyusun RPJMD; (d) penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan Daerah sesuai SIPD; dan (e) penyusunan rancangan teknokratik RPJMD. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 41 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD dalam Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah diatur dalam Pasal 31-35 yang secara substansi telah sesuai dengan ketentuan Pasal 42 - 46 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Dalam Pasal 31 dijelaskan bahwa Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD diselesaikan paling lambat sebelum penetapan Bupati dan Wakil Bupati terpilih. Dalam Pasal 32 dijelaskan bahwa Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD mencakup: (a) analisis gambaran umum kondisi Daerah; (b) perumusan gambaran keuangan Daerah; (c) perumusan permasalahan perbar.gunan Daerah; (d) penelaahan dokumen perencanaan lainnya; dan (e) perumusan isu strategis Daerah. Dalam Pasal 33 Hasil rancangan teknokratik RPJMD disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat: (a) pendahuluan; (b) gambaran umum kondisi Daerah; (c) gambaran keuangan (d) Daerah; dan permasalahan dan isu strategis Daerah.

Hasil wawancara dengan Trisno Suharsanto²⁵³, sebagai Kepala Bapperida Kabupaten Pekalongan bahwa pendekatan teknokratik dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan dan program pembangunan didasarkan pada analisis data yang objektif dan ilmiah.

²⁵³ Hasil Wawancara dengan Aditomo Herlambang, *Sebagai Kepala Bapperida Kabupaten Pekalongan* Tanggal 15 Mei 2024.

Pendekatan ini memungkinkan identifikasi prioritas pembangunan yang tepat, penggunaan sumber daya yang efisien, dan pencapaian target yang terukur. Pendekatan teknokratik, RPJMD dapat disusun dengan mempertimbangkan berbagai faktor ekonomi, sosial, dan lingkungan secara komprehensif. Pendekatan ini mengurangi pengaruh subjektivitas dan kepentingan politik, sehingga menghasilkan rencana pembangunan yang lebih rasional, transparan, dan akuntabel, serta mampu menjawab tantangan pembangunan secara efektif.

Dalam Pasal 34 dijelaskan bahwa: (1) Rancangan teknokratik RPJMD sebagaimana dirnaksud dalam Pasal 33, dibahas tim penyusun bersama dengan Perangkat Daerah untuk memperoleh masukan dan saran sesuai dengan tugas dan fungsi Perangkat Daerah. (2) Masukan dan saran dirumuskan dalam berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan dan Kepala Perangkat Daerah. (3) Rancangan teknokratik RPJMD disempurnakan berdasarkan berita acara kesepakatan.

Dalam Pasal 35 dijelaskan bahwa: (1) Dalam hal terdapat jeda waktu antara pemilihan Bupati sampai dengan dilantiknya Bupati terpilih melebihi jangka waktu 6 (enam) bulan, rancangan teknokratik RPJMD dapat disempurnakan dengan berpedoman pada visi, misi, dan program Bupati terpilih; (2) Rancangan teknokratik RPJMD disusun dengan sistematika paling sedikit memuat: a. pendahuluan; b. gambaran umum c. kondisi Daerah; d. gambaran keuangan Daerah; e. permasalahan dan isu strategis

Daerah; f. visi, misi, tujuan dan sasaran; g. strategi, arah kebijakan dan program pembangunan Daerah.

3) Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Pengertian telah selaras baik yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Permendagri 86 Tahun 2017, maupun Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Tahapan persiapan yang tercantum dalam Pasal 55 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah meliputi: a. penyusunan rancangan keputusan Bupati tentang pembentukan tim penyusun RKPD; b. orientasi mengenai RKPD; c. penyusunan agenda kerja tim penyusun RKPD; dan d. penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 73 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Rancangan awal RKPD dijelaskan dalam Pasal 57 hingga Pasal 65 Perda Nomor 13 Tahun 2018, secara substansi telah selaras dengan Pasal 57 hingga 87 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah,

Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Dalam Pasal 57 Perda Nomor 13 Tahun 2018 dijelaskan bahwa Penyusunan rancangan awal RKPD dimulai pada minggu pertama bulan Desember 2 (dua) tahun sebelum tahun rencana. Dalam Pasal 58 dijelaskan bahwa: penyusunan RKPD (1) Berpedoman pada RPJMD yaitu penyalarsan sasaran dan prioritas pembangunan Daerah serta program Perangkat Daerah dengan sasaran, arah kebijakan, program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang RPJMD; (2) Berpedoman pada rancangan awal RKPD Provinsi dilakukan melalui penyalarsan sasaran dan prioritas pembangunan Daerah serta program dan kegiatan pembangunan Daerah dengan sasaran dan prioritas pembangunan Provinsi serta program dan kegiatan pembangunan Daerah Provinsi; (3) Berpedoman pada RKP yaitu penyalarsan prioritas pembangunan Daerah, program serta kegiatan tahunan Daerah dengan tema, agenda pembangunan dan sasaran pengembangan wilayah dalam RKP serta program strategis nasional lainnya.

Dalam Pasal 60 dijelaskan bahwa Hasil penyusunan rancangan awal RKPD disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat: (a) pendahuluan; (b) gambaran umum kondisi Daerah; (c) kerangka ekonomi dan keuangan Daerah; (d) sasaran dan prioritas pembangunan Daerah; (e) rencana kerja dan pendanaan Daerah; (f) kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan penutup. Kemudian dalam

Pasal 61 dijelaskan bahwa: (1) Rancangan awal RKPD dibahas bersama dengan kepala Perangkat Daerah dan pemangku kepentingan dalam forum konsultasi publik untuk memperoleh masukan dan saran penyempurnaan; (2) Masukan dan saran dirumuskan dalam berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan dan kepala Perangkat Daerah serta perwakilan masyarakat yang hadir pada konsultasi publik.

Ketentuan Pasal 62 dijelaskan bahwa Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan menyempurnakan rancangan awal RKPD berdasarkan berita acara kesepakatan. Berikutnya dalam Pasal 63 dijelaskan bahwa: (1) Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan mengajukan rancangan awal RKPD kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah untuk memperoleh persetujuan sebagai bahan penyempurnaan rancangan awal Renja Perangkat Daerah, (2) Pengajuan rancangan awal RKPD dilengkapi dengan lampiran: a. konsep surat edaran Bupati tentang pedoman penyempurnaan rancangan awal Renja Perangkat daerah; b. Rancangan awal RKPD.

Dalam Pasal 64 bahwa: (1) Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan menyampaikan surat edaran Bupati kepada Kepala Perangkat Daerah; (2) Surat edaran Bupati memuat agenda penyusunan RKPD, pelaksanaan forum Perangkat Daerah/lintas Perangkat Daerah, Musrenbang RKPD, dan batas waktu penyampaian rancangan awal Renja Perangkat Daerah kepada Kepala Perangkat Daerah yang membidangi

urusan perencanaan pembangunan untuk diverifikasi; (3) Surat edaran dilengkapi dengan lampiran: a) sasaran dan prioritas pembangunan Daerah; dan b) program dan kegiatan Perangkat Daerah disertai indikator dan target kinerja serta pagu indikatif.

Ketentuan Pasal 65 dijelaskan bahwa: (1) Kepala Perangkat Daerah menyempurnakan Rancangan awal Renja Perangkat Daerah berdasarkan surat edaran Bupati tentang pedoman penyempurnaan rancangan awal Renja Perangkat Daerah; (2) Rancangan awal Renja Perangkat Daerah dibahas dengan pemangku kepentingan dalam forum Perangkat Daerah/lintas Perangkat Daerah untuk memperoleh saran dan pertimbangan; (3) Rancangan awal Renja Perangkat Daerah disempurnakan berdasarkan hasil forum Perangkat Daerah; (4) Kepala Perangkat Daerah menyampaikan rancangan Renja Perangkat Daerah, kepada Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan untuk diverifikasi; (5) Verifikasi untuk memastikan kesesuaian rancangan awal Renja Perangkat Daerah dengan rancangan RKPD.

Tahapan Penyusunan rancangan RKPD dijelaskan dalam Pasal 66 dan 67 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam Pasal 66, dijelaskan bahwa (1) Penyusunan rancangan RKPD adalah proses penyempurnaan rancangan awal RKPD berdasarkan: a. rancangan awal Renja seluruh Perangkat Daerah yang telah diverifikasi; dan b. hasil penelaahan terhadap rancangan awal RKP dan program strategis nasional; (2) Penyusunan rancangan RKPD

diselesaikan paling lambat minggu pertama bulan Maret. Berikutnya dalam Pasal 67 dijelaskan bahwa Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan mengajukan rancangan RKPD kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah dalam rangka memperoleh persetujuan terhadap: (a) rancangan RKPD; dan (b) pelaksanaan Musrenbang RKPD. Ketentuan yang tercantum dalam Perda Nomor 13 Tahun 2018 tersebut telah sesuai dengan Pasal 88 dan 89 Permendagri 86 tahun 2017.

Tahapan Musrenbang RKPD dijelaskan pada Pasal 68 hingga 84 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, secara substansi telah sesuai dengan Pasal 94-99 Permendagri Nomor 86 tahun 2017. Dalam Pasal 68 (1) Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan melaksanakan dan mengkoordinasikan Musrenbang RKPD; (2) Musrenbang RKPD dihadiri oleh para pemangku kepentingan; (3) Pelaksanaan Musrenbang RKPD terdiri atas: Musrenbang Desa dan Kelurahan; Musrenbang Kecamatan; dan Musrenbang Daerah.

Hasil wawancara dengan Casmidi²⁵⁴, sebagai Kepala BPKD Kabupaten Pekalongan bahwa Musrenbang meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, mendorong kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat, serta memperkuat kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembangunan. Musrenbang RKPD berkontribusi pada pembangunan yang lebih inklusif, tepat sasaran, dan berkelanjutan di tingkat lokal”.

²⁵⁴ Hasil Wawancara Dengan Casmidi, *Sebagai Kepala BPKD Kabupaten Pekalongan* Tanggal 15 Mei 2024.

Dalam Pasal 69 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa Musrenbang Desa dan Kelurahan diselenggarakan paling lambat pada akhir bulan September tahun berjalan. Dalam Pasal 70 dijelaskan bahwa: (1) Musrenbang Desa dilaksanakan guna membahas dan menyepakati rancangan RKP Desa dan penetapan delegasi Desa ke Musrenbang Kecamatan tahun berikutnya; dan (2) Rancangan RKP Desa berisi prioritas program dan kegiatan yang didanai dari pagu Indikatif Desa, pendapatan asli Desa, swadaya masyarakat Desa, bantuan keuangan dari pihak ketiga, dan bantuan keuangan dari Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 71 Musrenbang Desa diselenggarakan oleh Kepala Desa dan diikuti oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan desa, tokoh masyarakat, wakil kelompok masyarakat, dan unsur masyarakat lainnya; Wakil kelompok masyarakat sekurang-kurangnya adalah wakil kelompok masyarakat miskin dan wakil kelompok perempuan. Dalam Pasal 72 hasil Musrenbang Desa dirumuskan dalam berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang mewakili setiap unsur pemangku kepentingan yang menghadiri Musrenbang.

Dalam Pasal 73 Perda Nomor 13 Tahun 2018 dijelaskan bahwa: (1) Pemerintah Desa dapat mengusulkan prioritas program dan kegiatan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan kepada

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/ atau Pemerintah Daerah;

(2) Usulan prioritas program dan kegiatan dituangkan dalam rancangan Daftar Usulan RKP-Desa. Dalam Pasal 74 dijelaskan bahwa: (1) Kepala Desa menyampaikan daftar usulan RKP-Desa kepada Bupati melalui Camat; (2) Penyampaian daftar usulan RKP-Desa paling lambat tanggal 31 Desember tahun berjalan; (3) Daftar usulan RKP-Desa menjadi materi pembahasan dalam Musrenbang Kecamatan dan Daerah.

Dalam Pasal 75 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa: (1) Musrenbang Kelurahan dilaksanakan guna membahas dan menetapkan: usulan rencana kegiatan pembangunan yang akan dibahas pada Musrenbang Kecamatan; dan delegasi Kelurahan untuk mengikuti Musrenbang Kecamatan; (2) Rencana kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kelurahan yang akan dibahas pada Musrenbang Kecamatan diusulkan bersumber dari APBN, APBD Provinsi, dan/ atau APBD. Dalam Pasal 76 dijelaskan bahwa: (1) Pelaksanaan Musrenbang Kelurahan dikoordinasikan oleh Camat; (2) Musrenbang Kelurahan dilaksanakan oleh Lurah dengan melibatkan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, lembaga kemasyarakatan Kelurahan yang lain, wakil kelompok masyarakat, dan unsur masyarakat lainnya; (3) Wakil kelompok masyarakat sekurang-kurangnya adalah wakil kelompok masyarakat miskin dan wakil kelompok perempuan.

4) Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Perangkat Daerah

Rencana Strategis (Renstra) Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan yang disusun oleh setiap perangkat daerah untuk periode lima tahun, sesuai dengan masa jabatan kepala daerah. Renstra merupakan turunan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan berfungsi sebagai pedoman dalam merumuskan program, kegiatan, dan anggaran yang akan dilaksanakan oleh perangkat daerah.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundangan, khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, penyusunan Renstra harus mengacu pada prinsip-prinsip perencanaan yang terintegrasi, partisipatif, transparan, dan akuntabel. Renstra harus mencerminkan visi, misi, dan program prioritas kepala daerah serta mempertimbangkan kondisi nyata di lapangan.

Renstra juga harus disusun dengan mempertimbangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang diperoleh melalui berbagai forum partisipasi publik, seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Renstra tidak hanya menjadi dokumen teknis, tetapi juga alat untuk memastikan bahwa pembangunan daerah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Renstra berfungsi sebagai dasar dalam penyusunan Rencana Kerja (Renja) tahunan perangkat daerah, sehingga keterkaitan antara perencanaan jangka menengah dan tahunan

dapat terjaga dengan baik. Implementasi Renstra yang efektif akan mendukung tercapainya tujuan pembangunan yang berkelanjutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terkait Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), merupakan dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Pada Pasal 7 dijelaskan bahwa (1) Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif; (2) Renja-SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Berikutnya dalam Pasal 15 ayat (3) dijelaskan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM Daerah.

Dalam Pasal 272 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa: (1) Perangkat Daerah menyusun rencana strategis dengan berpedoman pada RPJMD; (2) Rencana strategis Perangkat Daerah memuat tujuan, sasaran, program, dan kegiatan

pembangunan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib dan/atau Urusan Pemerintahan Pilihan sesuai dengan tugas dan fungsi setiap Perangkat Daerah; (3) Pencapaian sasaran, program, dan kegiatan pembangunan dalam rencana strategis Perangkat Daerah diselaraskan dengan pencapaian sasaran, program, dan kegiatan pembangunan yang ditetapkan dalam rencana strategis kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian untuk tercapainya sasaran pembangunan nasional.

Menurut Peneliti bahwa perbedaan muatan Renstra Perangkat Daerah antara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah bahwa Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyebutkan bahwa Rencana strategis Perangkat Daerah memuat tujuan, sasaran, program, dan kegiatan pembangunan.

Tahapan penyusunan Renstra dalam Perda Nomor 13 Tahun 2018 tercantum dalam Pasal 10 ayat (2) Renstra Perangkat Daerah dan Renja Perangkat Daerah disusun dengan tahapan: a. persiapan penyusunan; b. penyusunan rancangan awal; c. penyusunan rancangan d. pelaksanaan forum Perangkat Daerah/lintas Perangkat Daerah; e. perumusan rancangan akhir; dan f. penetapan. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 16 Permendagri 86 Tahun 2017.

Tahap persiapan dijelaskan dalam Pasal 92 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Persiapan meliputi: a. penyusunan rancangan keputusan Bupati tentang pembentukan tim penyusun Renstra Perangkat Daerah; b. orientasi mengenai Renstra Perangkat Daerah; c. penyusunan agenda kerja tim penyusun Renstra Perangkat Daerah; dan penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan Daerah sesuai SIPD. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 108 Permendagri 86 Tahun 2017.

Tahap penyusunan Rancangan Awal Renstra termuat dalam Pasal 93 hingga Pasal 96 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, secara substansi telah sesuai dengan Pasal 109 hingga 111 Permendagri 86 Tahun 2017. Dalam Pasal 93 dijelaskan bahwa Penyusunan rancangan awal Renstra Perangkat Daerah dilakukan bersamaan dengan penyusunan rancangan awal RPJMD. Dalam Pasal 94 dijelaskan bahwa: (1) Perangkat Daerah menyusun Renstra Perangkat Daerah; (2) Kecamatan sebagai Perangkat Daerah menyusun Renstra Perangkat Daerah dengan berpedoman pada RPJMD.

Dalam Pasal 95 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa Penyusunan rancangan awal Renstra Perangkat Daerah mencakup: a. analisis gambaran pelayanan; b. analisis permasalahan; c. penelaahan dokumen perencanaan lainnya; d. analisis isu strategis; e. perumusan tujuan dan sasaran Perangkat Daerah berdasarkan sasaran dan indikator serta target

kinerja dalam rancangan awal RPJMD; f. perumusan strategi dan arah kebijakan perangkat Daerah untuk mencapai tujuan dan sasaran serta target kinerja Perangkat Daerah; dan g. perumusan rencana program, kegiatan, indikator kinerja, pagu indikatif, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran berdasarkan strategi dan kebijakan Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf , serta program dan pagu indikatif dalam rancangan awal RPJMD. Dalam Pasal 96 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah bahwa Penyusunan rancangan awal Renstra Perangkat Daerah disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat: a. pendahuluan; b. gambaran pelayanan Perangkat Daerah; c. permasalahan dan isu strategis Perangkat Daerah; d. tujuan dan sasaran; e. strategi dan arah kebijakan; f. rencana program dan kegiatan serta pendanaan; g. kinerja penyelenggaraan bidang urusan; dan h. penutup.

Dalam Pasal 97 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa (1) Rancangan Renstra Perangkat Daerah disusun dengan menyempurnakan rancangan awal Renstra Perangkat Daerah berdasarkan surat edaran Bupati tentang penyusunan rancangan renstra Perangkat Daerah; (2) Rancangan Renstra Perangkat Daerah dibahas dalam forum Perangkat Daerah/lintas Perangkat Daerah; (3) Hasil kesepakatan forum Perangkat Daerah/lintas perangkat Daerah dirumuskan dalam berita acara. (4) Rancangan Renstra Perangkat Daerah discmpurnakan berdasarkan berita acara; (5) Rancangan

Renstra Perangkat Daerah disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat: a. pendahuluan; b. gambaran pelayanan Perangkat Daerah; c. permasalahan dan isu strategis Perangkat Daerah; d. tujuan dan sasaran; e. strategi dan arah kebijakan; f. rencana program dan kegiatan serta pendanaan; g. kinerja penyelenggaraan bidang urusan; dan h. penutup.

Dalam Pasal 98 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (1) Rancangan Renstra Perangkat Daerah disampaikan oleh Kepala Perangkat Daerah kepada Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan untuk diverifikasi dan dijadikan sebagai bahan masukan dalam penyempurnaan rancangan awal RPJMD. (2) Penyampaian Rancangan Renstra Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pelaksanaan forum Perangkat Daerah/lintas Perangkat Daerah.

Tahap Penyusunan Rancangan Akhir Renstra Perangkat Daerah dijelaskan dalam Pasal 105 hingga Pasal 109 Perda Nomor 13 Tahun 2018, secara substansi telah sesuai dengan Pasal 120 hingga 122 Permendagri Nomor 86 tahun 2017. Dalam Pasal 105 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa: (1) Rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah disampaikan Kepala Perangkat Daerah kepada Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan untuk diverifikasi; (2) Rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah disampaikan paling lambat

1 (satu) minggu setelah Perda tentang RPJMD ditetapkan. Dalam Pasal 106 dijelaskan bahwa: (1) Verifikasi harus dapat menjamin tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, program, dan kegiatan Perangkat Daerah dalam Renstra Perangkat Daerah selaras dengan Peraturan Daerah tentang RPJMD; (2) Apabila hasil verifikasi ditemukan ketidaksesuaian, Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan menyampaikan saran dan rekomendasi untuk penyempurnaan rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah. (3) Rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah yang telah disempurnakan disampaikan kembali oleh Kepala Perangkat Daerah kepada Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan untuk dilakukan proses penetapan Renstra Perangkat Daerah. Dalam Pasal 107 dijelaskan bahwa Verifikasi rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah paling lambat 2 (dua) minggu setelah penyampaian rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah.

Penetapan Renstra Perangkat Daerah diatur dalam Pasal 108 dan 109 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, dengan substansi telah sesuai dengan Pasal 123 hingga 124 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Dalam Pasal 108 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan menyampaikan rancangan akhir Renstra Perangkat Daerah yang telah diverifikasi, kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah untuk ditetapkan dengan Perbup; Penetapan Renstra Perangkat Daerah dengan Perbup paling lambat 1 (satu) bulan setelah Perda tentang RPJMD ditetapkan.

Hasil wawancara dengan Casmidi²⁵⁵, sebagai Kepala BPKD Kabupaten Pekalongan bahwa Renstra adalah alat penting yang membantu OPD untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi program-program pembangunan dengan cara yang terstruktur, terukur, dan akuntabel, sehingga berkontribusi pada pencapaian tujuan pembangunan daerah secara keseluruhan. Rencana Strategis (Renstra) adalah dokumen perencanaan jangka menengah yang sangat penting bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Renstra memberikan panduan yang jelas dan terukur bagi OPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya selama periode lima tahun. Jadi suka tidak suka OPD harus menyusun”.

5) Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Kerja (Renja Perangkat Daerah)

Rencana Kerja (RENJA) Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan tahunan yang disusun oleh setiap perangkat daerah untuk mendetailkan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Penyusunan RENJA harus mengacu pada Rencana Strategis

²⁵⁵ Hasil Wawancara dengan Casmidi, *Sebagai Kepala BPKD Kabupaten Pekalongan* Tanggal 16 Mei 2024.

(Renstra) perangkat daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Berdasarkan ketentuan perundangan, khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, RENJA wajib mencerminkan prioritas pembangunan yang telah disepakati dan disesuaikan dengan kemampuan anggaran. Proses penyusunan RENJA melibatkan berbagai tahap, mulai dari analisis situasi, penetapan program dan kegiatan, hingga penganggaran yang detail.

RENJA berfungsi sebagai pedoman operasional bagi perangkat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka secara efisien dan efektif. Dokumen ini memastikan bahwa setiap program dan kegiatan memiliki sasaran yang jelas, indikator kinerja yang terukur, dan alokasi sumber daya yang tepat. Selain itu, RENJA meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran, sehingga mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah yang lebih baik dan berkelanjutan.

Rencana Kerja Perangkat Daerah disingkat Renja Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Definisi ini telah selaras baik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah, Permendagri 86 Tahun 2017, maupun Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Perda Nomor 13 Tahun 2018, Renstra Perangkat Daerah dan Renja Perangkat Daerah disusun dengan tahapan: a. persiapan penyusunan; b. penyusunan rancangan awal; c. penyusunan rancangan d. pelaksanaan forum Perangkat Daerah/lintas Perangkat Daerah; e. perumusan rancangan akhir; dan f. penetapan. Substansi tahapan penyusunan Renstra tersebut telah sesuai dengan Pasal 16 ayat (2) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Tahap persiapan dijelaskan dalam Pasal 110 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, bahwa Persiapan meliputi: a. penyusunan rancangan keputusan Bupati tentang pembentukan tim penyusun Renja Perangkat Daerah; b. orientasi mengenai Renja Perangkat Daerah; c. penyusunan agenda kerja tim penyusun Renja Perangkat Daerah; dan d. penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan Daerah. Tahapan persiapan Renstra tersebut telah sesuai dengan Pasal 125 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Penyusunan rancangan awal Renja dijelaskan dalam Pasal 111 hingga 116 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, secara substansi telah sesuai

dengan Pasal 126 hingga Pasal 130. Dalam Pasal 111 Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dijelaskan bahwa: (1) Perangkat Daerah menyusun rancangan awal Renja Perangkat Daerah paling lambat minggu pertama bulan Desember; (2) Penyusunan rancangan awal Renja Perangkat Daerah berpedoman pada Renstra Perangkat Daerah, hasil evaluasi hasil Renja Perangkat Daerah tahun lalu, dan hasil evaluasi hasil Renja Perangkat Daerah tahun berjalan.

6) Sinkronisasi Pengaturan Pengendalian dan Evaluasi Terhadap Rencana Pembangunan Daerah Lingkup Kabupaten/Kota

Berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 28 (1) Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah; (2) Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Dalam Pasal 29 ayat (2) dijelaskan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya; kemudian pada ayat (3) Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah; dan pada ayat (4) dijelaskan bahwa Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Daerah untuk periode berikutnya.

Pengendalian dan evaluasi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut berbeda dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 276 ayat (4) bahwa Bupati/walikota melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah kabupaten/kota. Artinya pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan daerah Kabupaten/kota melekat pada Bupati/Walikota. Kemudian lingkup pengendalian dan evaluasi tercantum dalam Pasal 275 bahwa Pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah meliputi: a. pengendalian terhadap perumusan kebijakan perencanaan pembangunan Daerah; b. pelaksanaan rencana pembangunan Daerah; dan c. evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan Daerah. Secara detail pengendalian dan evaluasi terhadap rencana pembangunan daerah diatur dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 mulai Pasal 265 hingga Pasal 306.

Pengendalian, dalam Pasal 170 dijelaskan bahwa: Bupati melakukan pengendalian terhadap perencanaan pembangunan Daerah. Pengendalian meliputi: kebijakan perencanaan pembangunan Daerah; dan pelaksanaan rencana pembangunan Daerah. Dalam Pasal 171 dijelaskan bahwa: (1) Pengendalian secara teknis dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan untuk keseluruhan perencanaan pembangunan Daerah dan oleh Kepala Perangkat Daerah untuk program dan/atau kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;

(2) Pengendalian oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan meliputi pemantauan, supervisi dan tindak lanjut penyimpangan terhadap pencapaian tujuan agar program dan kegiatan sesuai dengan kebijakan pembangunan Daerah; (3) Pemantauan pelaksanaan program dan/atau kegiatan oleh Perangkat Daerah meliputi realisasi pencapaian target fisik, penyerapan dana dan kendala yang dihadapi; (4) Hasil pemantauan pelaksanaan program dan kegiatan, disusun dalam bentuk laporan triwulanan untuk disampaikan kepada Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan; dan (5) Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan melaporkan hasil pemantauan dan supervisi rencana pembangunan kepada Bupati, disertai dengan rekomendasi dan langkah-langkah yang diperlukan.

Mendasarkan pada persandingan sinkronisasi peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah, Permendagri 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, dan Perda Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah,

dapat diidentifikasi permasalahan terkait kebijakan perencanaan pembangunan daerah sebagai berikut:

Tabel : 2
Identifikasi Permasalahan Terkait Kebijakan
Perencanaan Pembangunan Daerah

No.	Uraian	Permasalahan
1	Penyusunan RPJPD	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya ketidaksesuaian UU No. 25 Tahun 2004 dengan UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam hal peningkatan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, dokumen yang dipedomani dalam penyusunan RPJPD, dan pentahapan penyusunan RPJPD.
2	Penyusunan RPJMD	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya ketidaksesuaian UU No. 25 Tahun 2004 dengan UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam hal peningkatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dokumen yang dipedomani dalam penyusunan RPJMD, dan pentahapan penyusunan RPJMD. • Penyusunan RPJMD yang diatur dalam Perda No. 13 Tahun 2018 telah sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017, namun belum mengatur sanksi yang diterapkan apabila DPRD dan Bupati tidak menetapkan Perda RPJMD. • Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan dalam penyusunan RKPD, mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program dalam penyusunan RPJMD, menjadikan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menseting program yang sesuai dengan kebutuhan daerah. • Pelaksanaan Pemilu serentak yang dilaksanakan pada tahun 2024 menyebabkan terjadinya perubahan konstalasi perencanaan pembangunan. RPJMD Kabupaten Pekalongan memiliki jangka waktu lima tahun yaitu tahun 2021-2026. • Munculnya rencana pembangunan daerah sebagai pengganti dokumen RPJMD yang tidak diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 dengan UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 sebagaimana tertuang

No.	Uraian	Permasalahan
		<p>dalam Instruksi Mendagri Nomor 70 Tahun 2021 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2022, dan Instruksi Mendagri Nomor 52 Tahun 2022 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2023.</p>
3	Penyusunan RKPD	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya ketidaksesuaian UU No. 25 Tahun 2004 dengan UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam hal dokumen yang dipedomani dalam penyusunan RKPD, dan pentahapan penyusunan RKPD. • Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan dalam penyusunan RKPD, menjadikan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menseting program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan daerah.
4	Penyusunan Renstra Perangkat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya ketidaksesuaian UU No. 25 Tahun 2004 dengan UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam penyebutan Perangkat Daerah, dalam UU No. 25 Tahun 2004 masih disebut sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah. • Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan dalam penyusunan Renstra Perangkat Daerah, menjadikan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menseting program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. • Perda Nomor 13 Tahun 2018 tidak secara lengkap membahas mengenai teknis penyusunan dokumen Renja Perangkat Daerah, sehingga perlu diterjemahkan kedalam regulasi daerah yang lebih rendah.
5	Penyusunan	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya ketidaksesuaian UU No. 25 Tahun 2004 dengan

No.	Uraian	Permasalahan
	Renja Perangkat Daerah	<p>UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam penyebutan Perangkat Daerah, dalam UU No. 25 Tahun 2004 masih disebut sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan dalam penyusunan Renja Perangkat Daerah, menjadikan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam mensetting program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. • Perda Nomor 13 Tahun 2018 tidak secara lengkap membahas mengenai teknis format dokumen Renja Perangkat Daerah, sehingga perlu diterjemahkan kedalam regulasi daerah yang lebih rendah.
6	Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan dalam penyusunan Renja Perangkat Daerah, menjadikan kesulitan bagi daerah dalam mengukur konsistensi program, kegiatan dan sub kegiatan dan melakukan evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan daerah secara series antar tahun. • Perda Nomor 13 Tahun 2018 tidak secara lengkap membahas mengenai teknis pengendalian dan evaluasi terhadap rencana pembangunan daerah.

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024²⁵⁶.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa kebijakan terkait perencanaan pembangunan daerah adalah untuk menciptakan arah pembangunan yang jelas, terukur, dan berkelanjutan. Kebijakan ini

²⁵⁶ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2024.

bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lokal, memastikan distribusi pembangunan yang merata, dan mengatasi kesenjangan antar wilayah. Kebijakan perencanaan pembangunan daerah juga bertujuan untuk meningkatkan partisipasi publik, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan. Kebijakan yang dirumuskan dapat mendukung pencapaian visi dan misi daerah, serta memastikan pembangunan yang inklusif, efektif, dan efisien sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.

Tujuan yang ingin dicapai dalam perumusan kebijakan terkait perencanaan pembangunan daerah adalah:

1. Mewujudkan sinkronisasi regulasi dan kebijakan terkait perencanaan pembangunan daerah.
2. Menyediakan regulasi daerah yang lebih detail terkait dengan perencanaan pembangunan, sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun dan mengevaluasi rencana pembangunan daerah.

Alat alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan dalam perencanaan pembangunan secara umum berguna yaitu :

1. Peningkatan Partisipasi Publik: Mengembangkan mekanisme partisipatif seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) untuk memastikan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap perencanaan pembangunan, mulai dari identifikasi kebutuhan hingga evaluasi program.

2. Penguatan Kapasitas Aparatur: Melaksanakan pelatihan dan pengembangan kapasitas bagi aparatur pemerintah daerah untuk meningkatkan kompetensi teknis dan manajerial mereka dalam menyusun dan mengimplementasikan rencana pembangunan yang efektif dan efisien.
3. Integrasi Data dan Sistem Informasi: Membangun dan memanfaatkan Sistem Informasi Pembangunan Daerah (SIPD) untuk mendukung pengambilan keputusan yang berbasis data, memungkinkan pemantauan dan evaluasi yang lebih akurat dan transparan.
4. Pengembangan Infrastruktur Dasar: Mengalokasikan sumber daya untuk pembangunan dan perbaikan infrastruktur dasar seperti jalan, jembatan, air bersih, dan listrik, guna mendukung aktivitas ekonomi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
5. Kebijakan Inklusif dan Berkelanjutan: Mengadopsi pendekatan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan, dengan memperhatikan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan, serta memastikan bahwa semua kelompok masyarakat, termasuk yang paling rentan, mendapatkan manfaat dari pembangunan.
6. Kolaborasi Antar Sektor: Meningkatkan koordinasi dan kerjasama antara berbagai sektor dan tingkat pemerintahan untuk menciptakan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, sehingga dapat mengatasi tantangan secara holistik.

7. Optimalisasi Pemanfaatan Sumber Daya Lokal: Mendorong pemanfaatan potensi dan sumber daya lokal, termasuk sumber daya alam dan manusia, untuk mendukung pembangunan ekonomi daerah yang berkelanjutan dan mandiri.

Mengimplementasikan kebijakan-kebijakan ini, pemerintah daerah dapat mencapai tujuan perencanaan pembangunan yang inklusif, berkelanjutan, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan pilihan/alternatif kebijakan yang dapat diambil dalam rangka mencapai tujuan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Tabel : 3
Penilaian terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan, Baik Dari Sisi Legalitas Maupun Biaya (*Cost*) Dan Manfaat (*Benefit*)

Tujuan	Pilihan/Alternatif Kebijakan
Terwujudnya sinkronisasi regulasi dan kebijakan terkait perencanaan pembangunan daerah.	1. Mengusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk mengubah UU No. 25 Tahun 2024 karena tidak sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017.
	2. Mengusulkan Perubahan Permendagri No. 86 Tahun 2017 untuk mengakomodir perubahan kebijakan yang telah dikeluarkan kementerian dalam negeri, seperti Permendagri No. 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah, Instruksi Mendagri Nomor 70 Tahun 2021 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2022, dan Instruksi Mendagri Nomor 52 Tahun 2022 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2023.

Tujuan	Pilihan/Alternatif Kebijakan
Tersedianya regulasi daerah yang lebih detail terkait dengan perencanaan pembangunan, sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun dan mengevaluasi rencana pembangunan daerah.	Menyusun peraturan bupati tentang Pedoman Teknis Penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah.

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024.²⁵⁷

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa penilaian terhadap alternatif kebijakan harus mempertimbangkan aspek legalitas, biaya (*cost*), dan manfaat (*benefit*). Berdasarkan sisi legalitas, kebijakan harus sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku untuk menghindari konflik hukum dan memastikan implementasi yang sah.

Analisis harus mencakup estimasi anggaran yang dibutuhkan serta sumber pendanaannya. Kebijakan yang memerlukan biaya tinggi harus diimbangi dengan alokasi anggaran yang realistis dan mekanisme pembiayaan yang jelas. Berdasarkan sisi manfaat, evaluasi harus melihat dampak positif jangka pendek dan panjang bagi masyarakat. Kebijakan yang memberikan manfaat signifikan seperti peningkatan kesejahteraan, infrastruktur yang lebih baik, dan pertumbuhan ekonomi lokal, meskipun dengan biaya tinggi, dapat dianggap layak untuk diimplementasikan.

²⁵⁷ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2024.

Penilaian menyeluruh ini membantu dalam memilih kebijakan yang paling efektif dan efisien.

Penilaian terhadap pilihan/alternatif kebijakan di bidang perencanaan pembangunan yang dapat diambil baik dari sisi legalitas maupun biaya (cost) dan manfaat (benefit) dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Tabel : 4
Penilaian Terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan, Baik Dari Sisi Legalitas Maupun Biaya (*Cost*) Dan Manfaat (*Benefit*)

Alternatif Kebijakan	Aspek Legalitas	Aspek Biaya	Aspek Manfaat
1. Mengusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk mengubah UU No. 25 Tahun 2024 karena tidak sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017.	Dari sisi hukum, perubahan terhadap UU No. 25 Tahun 2024 sangat diperlukan agar tidak saling bertentangan antara yang tercantum dalam UU No. 25 Tahun 2024 karena tidak sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 86 Tahun 2017.	Pengusulan kepada pemerintah pusat tidak memerlukan biaya yang besar, dapat dilakukan dengan membuat policy paper melalui surat resmi kepada Bappenas	Perubahan UU No. 25 Tahun 2024 sangat dibutuhkan oleh daerah dalam penyusunan regulasi dan kebijakan perencanaan pembangunan daerah.
2. Mengusulkan Perubahan Permendagri No. 86 Tahun 2017 untuk mengakomodir perubahan kebijakan yang telah dikeluarkan kementerian dalam negeri, seperti Permendagri No. 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodifikasi, Dan Nomenklatur	Pada sisi hukum, perubahan terhadap Permendagri No. 86 Tahun 2017 untuk mengakomodir kebutuhan perubahan pengaturan seiring dengan beberapa regulasi yang telah dikeluarkan oleh Kemendagri.	Pengusulan kepada pemerintah pusat tidak memerlukan biaya yang besar, dapat dilakukan dengan membuat policy paper melalui surat resmi kepada Kementerian Dalam Negeri.	Perubahan UU No. 25 Tahun 2024 sangat dibutuhkan oleh daerah dalam penyusunan regulasi dan kebijakan perencanaan pembangunan daerah.

Alternatif Kebijakan	Aspek Legalitas	Aspek Biaya	Aspek Manfaat
<p>Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah, Instruksi Mendagri Nomor 70 Tahun 2021 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2022, dan Instruksi Mendagri Nomor 70 Tahun 2021 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2023.</p>			
<p>3. Menyusun peraturan bupati tentang Pedoman Teknis Penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah.</p>	<p>Dari sisi hukum, peraturan bupati tentang Pedoman Teknis Penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah telah memiliki payung hukum berupa Perda No. 13 Tahun 2018</p>	<p>Biaya yang dibutuhkan dalam penyusunan peraturan bupati tentang Pedoman Teknis Penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah relatif kecil.</p>	<p>Peraturan bupati tentang Pedoman Teknis Penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah sangat diperlukan untuk memudahkan perangkat daerah dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah</p>

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024.²⁵⁸

²⁵⁸ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2024.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa adanya ketiga alternatif kebijakan dapat dilakukan, dengan urutan prioritas sebagai berikut:

1. Menyusun peraturan bupati tentang Pedoman Teknis Penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah.
2. Mengusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk mengubah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.
3. Mengusulkan Perubahan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 untuk mengakomodir perubahan kebijakan yang telah dikeluarkan kementerian dalam negeri, seperti Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah, Instruksi Mendagri Nomor 70 Tahun 2021 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2022, dan Instruksi Mendagri Nomor 70 Tahun 2021 terkait penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) bagi Daerah yang Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah pada tahun 2023.

Penyusunan stratei implementasi secara umum berguna bagi sinkronisasi dan keterpaduan perencanaan pembangunan. Beberapa hal yang bisa dilakukan adalah:

1. Rencana Aksi yang Konkret yaitu menyusun rencana aksi yang detail dengan langkah-langkah konkret dan tenggat waktu yang jelas, serta membagi tugas dan tanggung jawab secara spesifik kepada masing-masing pihak yang terlibat.
2. Penguatan Infrastruktur dan Sumber Daya: yaitu memastikan ketersediaan infrastruktur dan sumber daya yang memadai untuk mendukung pelaksanaan kebijakan, termasuk menyediakan anggaran yang cukup serta sarana dan prasarana yang diperlukan.
3. Pengawasan dan Pengendalian: yaitu menerapkan mekanisme pengawasan yang ketat untuk memastikan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan rencana, dengan membentuk tim pengendali yang bertugas memantau kemajuan dan memastikan kepatuhan terhadap prosedur.
4. Komunikasi yang Efektif: Melakukan komunikasi yang efektif antara semua pihak yang terlibat untuk memastikan pemahaman yang sama mengenai tujuan dan cara pelaksanaan kebijakan, serta menggunakan berbagai media untuk menyampaikan informasi dan perkembangan pelaksanaan kebijakan kepada masyarakat.
5. Pelibatan Stakeholder: Melibatkan stakeholder utama seperti komunitas lokal, organisasi masyarakat sipil, dan sektor swasta dalam perencanaan

dan pelaksanaan kebijakan, serta mengadakan pertemuan berkala dengan stakeholder untuk mendapatkan masukan dan menjaga dukungan.

6. Penyesuaian dan Responsif: Menerapkan pendekatan yang fleksibel dengan kemampuan untuk melakukan penyesuaian cepat terhadap perubahan situasi dan tantangan di lapangan, serta responsif terhadap masukan dan keluhan dari masyarakat dengan melakukan perbaikan segera jika diperlukan.
7. Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas: Melaksanakan program pelatihan untuk meningkatkan kapasitas aparatur pemerintah dan pihak lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, serta mengembangkan keterampilan yang relevan untuk mendukung implementasi yang efektif.
8. Penggunaan Teknologi: Memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk mempercepat proses pelaksanaan kebijakan, serta mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi berbasis teknologi untuk mendapatkan data real-time dan analisis yang akurat.

Strategi implementasi yang komprehensif dan adaptif, kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan memberikan dampak positif yang signifikan bagi masyarakat.

Menurut Peneliti bahwa strategi implementasi yang perlu dilakukan dalam rangka melaksanakan kebijakan sebagai berikut: (a) Melakukan sosialisasi terhadap hasil perencanaan pembangunan daerah; (b) Melakukan monitoring terhadap pelaksanaan kebijakan yang menjadi rekomendasi hasil untuk diimplementasikan; (c) Melakukan komunikasi yang intensif terhadap

pemerintah pusat dan pengambil kebijakan di daerah dalam upaya perwujudan sinkronisasi regulasi dan kebijakan terkait perencanaan pembangunan daerah, dan penyediaan regulasi daerah yang lebih detail terkait dengan perencanaan pembangunan, sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun, mengendalikan dan mengevaluasi rencana pembangunan daerah.

3.8 Kebijakan Pengaturan Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Di Kabupaten Tegal

Penerapan prinsip *Good Governance* dalam mewujudkan pembangunan daerah adalah salah satu hal yang sangat penting dalam meningkatkan dan mendasari pemerintah dalam kinerja aparatur negara sampai ke pemerintahan daerah. Konsep prinsip *Good Governance* dirancang sebagai peningkatan potensi terhadap perubahan struktur serta kinerja birokrasi untuk menjadi menjadi lebih baik. dengan melihat pandangan masyarakat terhadap kinerja pelayanan pemerintah yang masih dikategorikan kurang baik, lamban dan tidak sesuai dengan tata kelola pelayanan publik. *Good Governance* secara umum diartikan sebagai suatu system penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bersinergi dan bertanggungjawab yang sejalan dengan sistem demokrasi dan pasar yang efisien.

Good Governance yaitu bentuk pengelolaan pemerintahan yang baik, yang dimana pengimplementasian dari kata baik yang dimaksud bahwa setiap pengambilan keputusan pemerintah harus sesuai dengan nilai-nilai dasar dari prinsip-prinsip *good governance*. *Governance* di sebagai perilaku dan

kemampuan masyarakat untuk mengelola kepentingan dalam menyelesaikan masalah-masalah publik²⁵⁹. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 mengartikan *Good Governance* sebagai sebuah system pemerintahan yang baik apabila mampu mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Dalam merumuskan *Good Governace* berbagai pihak yang memandang bahwa Prinsip, unsur, elemen, dimensi dan indikator itu berbeda namun pada dasarnya bahwa semua hal ini memiliki makna yang merujuk pada hal yang sama²⁶⁰. Mengemukakan bahwa pemerintahan yang baik harus memiliki lima unsur atau karakteristik, diantaranya:

- a. Interaksi, yang melibatkan tiga mitra besar yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat untuk melakukan program pengelolaan sumber daya ekonomi, sosial dan politik.
- b. Komunikasi, meliputi system jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil.
- c. Proses penguatan sendiri, Sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan keteraturan dari berbagai situasi kekecauan yang disebabkan dinamika dan perubahan lingkungan, memberi kontribusi terhadap partisipasi dan mencetuskan kemandirian masyarakat, dan memberikan

²⁵⁹ Pratikno, 2014, *Good Governance, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 42.

²⁶⁰ United Nations Development Programme, 1997, *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP, New York, hlm. 78.

kesempatan untuk kreatifitas dan stabilitasi berbagai aspek pemerintahan yang baik.

- d. Dinamis, merupakan keseimbangan berbagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat.
- e. Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar dan masyarakat.

Berdasarkan kelima karakteristik diatas menunjukkan bahwa *good governance* mencerminkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan stokeholders, dengan menerapkan prinsip *good governance*. Lembaga Administrasi Negara (LAN) Tahun 2003 telah menyepakati prinsip utama dalam implementasi *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, supremasi hukum, keadilan, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien dan berdaya saing. Sedangkan menurut H. Tjokroamidjojo B²⁶¹, bahwa ada lima Prinsip dasar *good governance* yaitu Akuntabilitas, Transparansi, Keterbukaan, Kepastian hukum dan Jaminan.

Pada era reformasi penerapan prinsip *good governance* secara resmi ditetapkan sebagai bentuk penyelenggaran pemerintahan yang baik dan didasarkan pada prinsip negara Indonesia²⁶². Kemunculan *good governance*

²⁶¹ Tjokroamidjojo, H, 2020, *Good Governance Konsep, Prinsip, dan Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 23.

²⁶² Suharto, E, 2014, *Reformasi dan good governance di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 18,2, hlm. 175-186.

adalah hasil dari penolakan terhadap sistem government yang system pemerintahannya berjalan sangat tidak demokratis dengan segala keputusan tertinggi hanya pada keputusan presiden. Pada saat itu muncullah *good governance* sebagai salah satu bentuk reformasi mutlak yang ditetapkan oleh pemerintahan baru pada saat itu.

Implementasi *Good Governance* merupakan sebuah keharusan yang harus di terapkan dalam pemerintahan yang baik, dalam menjamin keberlangsungan hidup mayarakat dan kesejahteraan sesuai dengan cita-cita dan amanat UUD NRI Tahun 1945, yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdakan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, Perdamaian abadi dan keadilan sosial,” namun amanat ini tidak akan pernah terwujud ketika pemerintah indonesia tidak menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Munculnya konsep *good governance* dapat diterapkan dengan mencapai proses pemerintahan yang baik dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat terhadap segala bentuk pengelolaan sumber-sumber ekonomi, sosial dan lingkungan. Ada beberapa bentuk persyaratan dasar dalam mencapai *good governance* yaitu adanya partisipasi masyarakat, akuntabilitas dan transparansi yang diterapkan pemerintah sehingga kebijakan yang diambil berorientasi pada kebutuhan dan cita-cita bangsa Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Salah satu bentuk indikator untuk mengukur dan menilai kinerja pemerintahan terkhusus dalam merumuskan dan mewujudkan pembangunan suatu daerah adalah dengan di terapkannya *Good Governance* atau pemerintahan yang baik yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara. Kemunculan *Good Governance* menjadi jalan bagi masyarakat dan pemerintah untuk saling mendukung dalam menyelenggarakan proses pemerintahan. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan hal dasar dalam mendukung terwujudnya *Good Governance* terkhusus di Kabupaten Tegal.

Dalam mengukur sejauh mana penerapan prinsip *Good Governance* dalam merumuskan kebijakan pembangunan daerah di badan Perencanaan pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappedalitbang) kabupaten Tegal, maka Peneliti menggunakan 9 prinsip *Good Governance* yang dikeluarkan oleh UNDP yaitu: 1) Partisipasi, 2) Kepastian Hukum, 3) Transparansi, 4) Tanggungjawab, 5) berorientasi pada kesepakatan, 6) Keadilan, 7) efektif dan efisien, 8) Akuntabilitas dan 9) visi strategis. Penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam system pemerintahan merupakan sebuah solusi terbaik untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada masyarakat dan menjadi pilar terbaik untuk mewujudkan nilai-nilai pancasila. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam merumuskan pembangunan daerah pada Badan Perencanaan

Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappedalitbang) di Kabupaten Tegal pada pembahasan berikut ini :

1. Prinsip Partisipasi

Partisipasi adalah bentuk keterlibatan masyarakat dalam setiap pembuatan peraturan atau kebijakan yang disetujui. Dalam implementasinya, Partisipasi masyarakat terbagi atas dua bagian yaitu langsung dan tidak langsung. Merujuk kepada salah indikator partisipasi yaitu adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas keputusan bersama sehingga dalam penerapan pemerintahan yang baik dapat berjalan tanpa adanya kebijakan yang merugikan masyarakat²⁶³.

Tugas Badan perencanaan pembangunan penelitian dan pengembangan merupakan bagian terpenting dalam sebuah daerah tugasnya dalam merumuskan berbagai bentuk kebijakan baik aspek ekonomi, kesehatan, infrastruktur, pendidikan dan aspek kehidupan masyarakat lainnya. Dalam merumuskan program tersebut telah melalui berbagai proses sehingga menghasilkan sebuah program kebijakan yang salah satu prosesnya adalah dengan melibatkan masyarakat untuk memberikan pandangan dan masukan terhadap proses perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tegal.

Hasil wawancara dengan Agus Sukoco²⁶⁴, sebagai Kepala Bagian Ekbang dan SDA Kabupaten Tegal Dalam proses perencanaan

²⁶³ Handoko, H, 2015, *Good Governance dan Transformasi Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Pers, hlm. 64.

²⁶⁴ Hasil wawancara dengan Agus Sukoco, *Sebagai Kepala Bagian Ekbang Dan SDA Kabupaten Tegal*, Tanggal 22 Mei 2024.

pembangunan daerah terkait dengan keterlibatan masyarakat sudah berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat bagaimana penerapan kinerja pemerintahan Bappedalitbang Kabupaten Tegal yang telah sesuai dengan Permendagri 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata cara perubahan rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan rencana kerja pemerintah daerah

2. Prinsip Kepastian Hukum

Salah satu hal yang mendasari awal munculnya Good Governance adanya antraks dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem pemerintah. Berbagai kasus korupsi, kolusi dan nepotisme²⁶⁵. Indonesia sebagai negara hukum yang erat dengan nilai-nilai Pancasila tidak menginginkan terjadinya hal yang dapat merugikan kepentingan masyarakat. Setiap kebijakan yang disusun dan direncanakan harus berlandaskan pada prosedur ketetapan yang telah diatur dalam undang-undang serta aturan lainnya.

3. Prinsip Transparansi

Transparansi merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban langsung melalui ruang kebebasan dalam memperoleh informasi publik bagi

²⁶⁵ Prasetyantoko, A., Aritonang, A. S., & Yusuf, T, 2016, *Good Governance Konsep, Praktik, dan Studi Kasus di Indonesia*, Universitas Terbuka, hlm. 57.

warga yang membutuhkan (diatur oleh undang-undang). Indikator dalam pelaksanaan transparansi yaitu tersediannya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan dan adanya akses informasi yang mudah didapatkan dan tepat waktu²⁶⁶. Prinsip ini berorientasi pada kinerja dan pengelolaan sistem pemerintahan yang dimana setiap adanya kebijakan dan aturan-aturan mampu diperlihatkan secara jelas kepada masyarakat²⁶⁷.

4. Prinsip Tanggung Jawab

Tanggung Jawab adalah bentuk penyelesaian yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Indikator ini sejalan dengan sistem akuntabilitas yang dimana setiap pemerintah yang telah diamanatkan mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan kepentingan masyarakat umum²⁶⁸. Tanggungjawab secara umum dapat diartikan sebagai bentuk kesiapan atau perilaku seseorang dalam menjalankan sebuah tugas dengan baik dan siap menanggung resiko dan perbuatannya.

5. Prinsip Berorientasi pada Kesepakatan

Merupakan sebuah bentuk pengambilan keputusan dengan melalui kesepakatan bersama. Indikator penting dalam prinsip ini adalah bagaimana sinergi atau kerjasama antara masyarakat dan pemerintah dalam proses pengambilan keputusan yang ditetapkan melalui musyawarah hasil dari

²⁶⁶ Handoko, H., *Ibid*, hlm. 66.

²⁶⁷ Hikam, S. 2012, *Good Governance dan Implementasinya di Indonesia*, Ghalia Indonesia, hlm. 84.

²⁶⁸ Widodo, D. D., Wibowo, T. P., & Raharto, A. B, 2006, *Good Governance, Kebijakan Publik, dan Reformasi Birokrasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, hlm. 62.

tampungan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui wakil rakyat yaitu DPRD²⁶⁹.

6. Prinsip Keadilan

Keadilan adalah bentuk perlakuan adil dalam menjalankan sebuah pemerintahan dengan pertimbangan sifat dan objek yang ada. Hal ini berorientasi pada kehidupan bermasyarakat yang diatur oleh Pemerintah tentang system pelayanan, perencanaan sampai pada penetapan sebuah kebijakan yang dimana setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam meningkatkan dan menjaga kesejahteraan hidupnya.

7. Prinsip Efektif & Efisien

Seluruh proses lembaga dan pemerintahan harus mampu menggunakan sumber daya yang ada seoptimal mungkin sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi kerja. Salah satu indikator prinsip ini adalah Berkurangnya penyimpangan perbelanjaan dengan kemampuan anggaran daerah hal ini dimaksudkan untuk menggunakan anggaran secara efektif terhadap kepentingan umum²⁷⁰.

8. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya, implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan

²⁶⁹ Prasetyantoko, *Ibid*, hlm. 58.

²⁷⁰ Hikam, *Op. Cit*, hlm. 86.

perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut²⁷¹.

9. Prinsip Visi Strategis

Pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Hal dasar dalam implemetasi prinsip ini adalah bagaimana kebijakan dan program yang ditetapkan pemerintah berorientasi pada kebutuhan yang akan datang seperti program pengembangan sumber daya alam harus menjadi prioritas dalam menjamin mutu hidup masyarakat mendatang yaitu upaya pemerintah dalam mendukung dan mendorong masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam.

Pembangunan Daerah merupakan sebuah langkah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu tujuan dari pembangunan daerah adalah mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, hal ini menjadi salah satu aspek penting dalam menjamin keberlangsungan hidup masyarakat. Setiap daerah memiliki potensi sumber daya alam yang berbeda-beda sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan perencanaan yang memperhatikan aspek kemampuan sumber daya alam.

²⁷¹ Widodo, *Op. Cit*, hlm. 86.

BAB IV

HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN

DAERAH BELUM MEWUJUDKAN TATA KELOLA

PEMERINTAHAN YANG BAIK

4.1. Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Pada Era Globalisasi

Harmonisasi sebagai upaya yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan. Upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan, antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau membentuk satu keseluruhan yang luhur sebagai bagian dari suatu sistem.²⁷²

Harmonisasi sistem hukum Internasional pada era globalisasi akan menimbulkan liberalisasi ekonomi yang terbuka bagi kompetisi dan tuntutan demokratisasi yang tidak dapat dihindari. Globalisasi mendorong liberalisasi ekonomi dan pasar bebas, menyebabkan terjadinya interaksi kultural antar bangsa dan pergeseran nilai, yang membawa perubahan sikap dan tuntutan baru pada tatanan hukum untuk mengemban tugas baru dan menemukan jalan yang baru. Dalam keadaan yang demikian, harus diantisipasi dan diakomodasi

²⁷² L.M. Gandhi dalam Kusnu Goesniadhe S, 2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang- undangan Lex Specialis Suatu Masalah*, JP Books, Surabaya, hlm. 61.

ke dalam pembinaan, perencanaan dan pembentukan hukum melalui harmonisasi sistem hukum.²⁷³

Dalam era globalisasi, dituntut harmonisasi struktur hubungan-hubungan hukum, substansi-substansi baru pengaturan hukum, dan budaya hukum yang baru. Harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak terlindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum.

Hukum tidak semata-mata melindungi kepentingan nasional, tetapi juga harus melindungi kepentingan lintas negara. Pembentukan peraturan perundangundangan yang dilaksanakan melalui harmonisasi hukum, akan selalu menyangkut baik substansi, struktur maupun kultur hukum. Penerimaan norma-norma hukum yang bersifat internasional yang hendak diberlakukan di Indonesia perlu memperhitungkan sistem nilai budaya yang terdapat di Indonesia. Pengharmonisan pluralitas sistem hukum dalam sistem hukum internasional adalah untuk membentuk uniformitas sistem hukum yang dapat disetujui dan diterima oleh semua negara dalam melaksanakan transaksi-transaksi Perdagangan internasional.

Uniformitas sistem hukum yang dapat mempersatukan berbagai dimensi kepentingan, yaitu antar kepentingan internal negara, kepentingan

²⁷³ *Ibid*, hlm. 56.

nasional dengan kepentingan internasional dan antar sektor kehidupan nasional. Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Dalam hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum)²⁷⁴.

Pengaruh globalisasi dalam bidang hukum di Indonesia misalnya dapat dilihat sejak pemerintah Indonesia melakukan ratifikasi terhadap *Agreement Establishing The World Trade Organization* (WTO). Ratifikasi terhadap *WTO Agreement* ini menimbulkan adanya sebuah konsekuensi hukum bahwa Indonesia harus mengharmonisasikan seluruh hukum nasional yang terkait dengan ketentuan-ketentuan dalam WTO. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, bidang-bidang hukum yang harus diharmonisasikan dengan kaidah-kaidah WTO adalah bidang hukum Perdagangan, investasi atau penanaman modal serta bidang hukum hak atas kekayaan intelektual.

Berbagai produk hukum yang lahir sebagai konsekuensi ratifikasi *WTO Agreement* tersebut telah menimbulkan pengaruh yang luar biasa bagi kehidupan masyarakat Indonesia terutama di bidang ekonomi. Sebagai contoh; pasca ratifikasi *WTO Agreement* kemudian pemerintah Indonesia menerbitkan beberapa produk peraturan perundang-undangan terutama di bidang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI), bidang penanaman modal serta bidang

²⁷⁴ Moh. Hasan Wargakusumah dalam Kusnu Goesniadhie, *Ibid*, hlm. 71.

Perdagangan internasional yang dinilai masih belum sesuai dengan kondisi dan jiwa bangsa Indonesia.

Pembahasan mengenai pengaruh era globalisasi yang ditandai dengan tingginya tingkat Perdagangan dunia dan penanaman modal seperti saat ini, seolah telah menjadi rahasia umum mengenai masuknya berbagai pengaruh bisnis ke dalam pembuatan produk-produk hukum dengan menggunakan “globalisasi” sebagai suatu pembenaran mutlak. Kondisi demikian semestinya tidak perlu atau setidaknya dapat diminimalisasi apabila para pemegang kewenangan pembentuk hukum di negeri ini memahami bentuk tatanan hukum nasional yang baik.

Globalisasi merupakan suatu proses menuju lingkup dunia. Dengan demikian globalisasi dapat diartikan sebagai proses mendunia, dimana semua peristiwa baik ekonomi, politik maupun budaya yang terjadi di satu belahan dunia dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat di seluruh dunia. Globalisasi merupakan suatu proses hubungan sosial dan saling ketergantungan antarmanusia di dunia ini semakin besar.

Kennedy dan Cohen berpendapat bahwa transformasi telah membawa kita pada globalisme, sebuah kesadaran dan pemahaman baru bahwa dunia adalah satu. Giddens menegaskan bahwa kebanyakan dari kita sadar bahwa sebenarnya diri kita turut ambil bagian dalam sebuah dunia yang harus berubah tanpa terkendali yang ditandai dengan selera dan rasa ketertarikan akan hal sama, perubahan dan ketidakpastian, serta kenyataan yang mungkin terjadi.

Sejalan dengan itu, Peter Drucker menyebutkan globalisasi sebagai zaman transformasi sosial.²⁷⁵

Menurut Muladi²⁷⁶, globalisasi yang semula bernuansa ekonomis, dengan ditunjang oleh kemajuan teknologi modern di bidang telekomunikasi, transportasi, dan informatika modern pada akhirnya bersifat multidimensional dan interdisipliner, baik yang bersifat positif maupun negatif, yang secara keseluruhan membutuhkan perangkat hukum untuk mengaturnya.

Dalam kaitannya dengan hukum, Ralf Michaels menyatakan bahwa untuk menggambarkan hubungan antara hukum dan globalisasi secara jelas dan memenuhi karakter globalisasi yang bersifat multidimensional dan interdisipliner, maka pemahaman terhadap konsep globalisasi tidak dapat dilakukan secara “*oversimplified*”.

Globalisasi dan hukum harus dipahami melalui 3 (tiga) konsep yang berbeda yaitu : globalisasi sebagai realitas (*as reality*); sebagai teori (*as theory*); dan sebagai ideologi (*as ideology*). “*Rather globalization and law mutually shape each other, todays globalization is as much a product of a law as it influences the law*”. Globalisasi memang telah membawa dampak yang besar dalam segala aspek kehidupan termasuk bidang hukum. Urgensi dilakukannya harmonisasi hukum nasional terhadap perkembangan hukum global sebagai akibat globalisasi:²⁷⁷

²⁷⁵ Soediro, *Hubungan Hukum dan Globalisasi: Upaya Mengatasi Dampak Negatifnya*, *Jurnal Kosmik Hukum* Volume 17 No. 1 Januari 2017, hlm. 37.

²⁷⁶ Muladi, 2014, *Bahan Kuliah Hukum HAM dengan judul Hukum, Globalisasi, dan HAM*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm.1.

²⁷⁷ Disarikan Dari Kuliah Hukum HAM Muladi, *Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang*, hlm. 76.

- 4) Hubungan antara negara menjadi dan bersifat saling ketergantungan (*global interdependence*) dan peningkatan dari berbagai transaksi global yang menciptakan tantangan baru bagi transaksi hukum. Keterkaitan antara faktor-faktor global dan lokal, yang refleksinya nampak di bidang hukum yaitu meningkatnya konvergensi (*hybrid*) dan garis-garis kabur (*blurred lines*) antara hukum domestik dan hukum internasional, dengan demikian, upaya harmonisasi hukum harus dilakukan.
- 5) Dalam rangka menghadapi proses globalisasi yang penuh dengan kemungkinan, baik positif maupun negatif, maka negara harus melakukan harmonisasi hukum nasionalnya terhadap perkembangan hukum global, karena politik hukum negara dalam hal ini menjadi penentu keberhasilan sebuah harmonisasi hukum nasional yang sesuai dengan konteks negaranya masing-masing.
- 6) Ada 4 (empat) aspirasi dalam pembuatan hukum, yaitu aspirasi suprastruktur (Pemerintah), aspirasi infrastruktur (masyarakat), kepakaran, dan aspirasi global. Aspirasi global tidak dapat diabaikan begitu saja dalam proses pembuatan hukum nasional suatu negara.

Peranan hukum dalam globalisasi, misalnya pada globalisasi ekonomi berada pada pengaturan aktivitas manusia dalam pemenuhan kebutuhan melalui Perdagangan barang dan jasa, menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan baru yang menghendaki terbentuknya kesejahteraan masyarakat. Dalam melindungi, mengatur dan merencanakan kehidupan ekonomi sehingga dinamika kegiatan ekonomi itu dapat diarahkan kepada kemajuan dan

kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, globalisasi ekonomi tidak dapat dihindari oleh negara manapun²⁷⁸.

Pembangunan sistem hukum harus diartikan hukum sebagai pranata suatu peraturan perundang-undangan maupun hukum sebagai lembaga dalam arti organisasi penegak hukum, pembaruan terhadap bidang ini didasarkan pada kenyataan bahwa selama ini, hukum cenderung digunakan sebagai alat penguasa, sebagai alat legitimasi atau pembenar terhadap tindakantindakan pemerintah, dengan kata lain hukum telah terkooptasi oleh dan membudak kepada kekuasaan penguasa, sehingga hukum cenderung melayani kemauan dan kehendak penguasa dan elit tertentu.

Dalam tataran normatif sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan, bahwa Indonesia adalah negara hukum bukan negara berdasarkan kekuasaan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 menghendaki negara Indonesia adalah negara hukum dengan menjamin tatanan hukum, asas persamaan yang mengimplikasikan asas kebebasan, asas demokrasi, dan asas pemerintahan berfungsi mengabdikan rakyat. Negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum, di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu berlandaskan hukum, dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum *a fortiori* untuk penggunaan kekuasaan publik. Pemerintahan yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan hukum²⁷⁹.

²⁷⁸ Ngadino, *Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi, Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. I No. 1, Januari-April 2014, hlm. 64.

²⁷⁹ Edi Setiadi, *Pengaruh Globalisasi Terhadap Substansi dan Penegakan Hukum, Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Volume XVIII No. 4 Oktober-Desember 2002, hlm. 446.

Hukum Nasional yang dibentuk haruslah hukum yang kontekstual dan sesuai bagi masyarakat Indonesia, mengedepankan kepentingan rakyat, daripada hukum yang mementingkan kepentingan kapital ataupun hukum yang memihak globalisasi tanpa memperhatikan aspek-aspek lokal ke-Indonesiaan. Model harmonisasi seperti ini tidak akan mengabaikan eksistensi masing-masing hukum nasional, tetapi akan menyerap prinsip-prinsip dasar yang kemudian eksistensinya dipelihara lewat konsensus dan prinsip untuk memperoleh keuntungan bersama.²⁸⁰

4.2 Harmonisasi Vertikal dan Harmonisasi Horisontal

4.2.1 Harmonisasi Vertikal

Dalam hal asas *lex superiori delogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-

²⁸⁰ Abdul Halim Barkatullah, *Harmonisasi Hukum sebagai Perlindungan Hukum oleh Negara Bagi Para Pihak*, hlm. 76.

undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.

Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman (hak uji materil). Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan yang sangat penting. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai

tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan. Proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian dapat dicegah. Harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat.

4.2.2 Harmonisasi Horisontal

Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior delogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialist delogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektor dan tidak dapat berdiri sendiri. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling terkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan rakyat.

Harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *Lex Posterior Delogat Legi Priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali.²⁸¹

Penerapan *Lex Specialist Delogat legi Generalis* dalam harmonisasi horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna

²⁸¹ Tiarramon, *Ibid*, hlm. 78.

mencapai tujuan tertentu. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus guna mencapai tujuan tertentu, hendaknya perlu diperhatikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap berada dalam suatu kesatuan sistem hukum yang ada.²⁸²

Kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan²⁸³.

Menurut Maria Soeprapto²⁸⁴, membedakan dua kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. a. Asas-asas formal meliputi: (a) asas tujuan jelas; (b) asas lembaga yang tepat; (c) aass perlunya pengaturan; (d) asas dapat dilaksanakan; dan (e) asas Konsensus; b. Asas-asas material meliputi: (a) asas kejelasan terminologi dan sistematika; (b) asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; (c) asas persamaan; (d) asas kepastian hukum; dan (e) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

²⁸² Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham dan *United Nations Development Programme* UNDP, 2010, *Buku Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, hlm. 64.

²⁸³ A. Hamid S. Attamim, 1991, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia, Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, hlm. 87.

²⁸⁴ Maria Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm. 76.

Menurut Attamimi²⁸⁵, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, adalah: (a) Cita Hukum Indonesia yang tidak lain merupakan Pancasila, (b) Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi, (c) asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual, (d) asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (e) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; Asas kejelasan rumusan, dan (g) asas keterbukaan.²⁸⁶ Melalui asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan.

4.2.3 Faktor-Faktor Disharmonis Peraturan Perundang-Undangan

Berbagai faktor yang menyebabkan disharmoni²⁸⁷ antara lain: a. Pembentukannya 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

²⁸⁵ Attamimi, *Ibid*, hlm. 65.

²⁸⁶ Indrawati, *Ibid*, hlm. 67.

²⁸⁷ A.A. Oka Mahendra, 2010, *Artikel Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum, Kemkumham, hlm. 35.

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.

Harmonisasian RUU mencakup dua aspek sebagai berikut:

a. Harmonisasi materi muatan RUU dengan: 1) Pancasila; 2) UUD NRI Tahun 1945 /harmonisasi vertikal; 3) Undang-undang /harmonisasi horizontal; b. Asas-asas peraturan perundang-undangan. 1) Asas pembentukan; 2) Asas materi muatan; dan 3) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum RUU yang bersangkutan. c. Harmonisasi RUU dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

1) Kerangka peraturan perundang-undangan; 2) Hal-hal khusus; 3) Ragam bahasa; dan 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang. Ada tujuh kemampuan dasar untuk pengharmonisasian dan keberhasilan harmonisasi sebagai berikut: a. Memahami secara jernih keterkaitan RUU yang disusun dengan sistem hukum nasional. b. Komunikasi yang efektif dengan pemrakarsa dan pemangku kepentingan ketika mempersiapkan konsepsi materi muatan RUU, dalam rangka menemukan fakta-fakta yang relevan yang menjadi latar belakang, tujuan yang ingin dicapai dan problema-problema potensial yang mungkin timbul. c. Bernegosiasi dengan pihak-pihak yang terkait, termasuk membuka akses terhadap aspirasi masyarakat.

d. Memahami bahwa peraturan perundang-undangan akan dilaksanakan oleh polisi, jaksa, hakim, pengacara, notaris, pengusaha dan masyarakat pada umumnya. e. Menguasai pengetahuan tentang prinsip-prinsip hukum yang relevan dengan RUU. f. Menggunakan bahasa Indonesia yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar. g. Menguasai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukan undang-undang tidak terlepas dari peran serta lembaga eksekutif (Presiden) dan lembaga legislatif (DPR). Kedua lembaga tinggi inilah yang mempunyai peran yang sangat penting dalam proses pembentukan undang-undang. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Dalam praktiknya RUU yang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, baik RUU yang diajukan oleh DPR maupun oleh Presiden. Dalam proses pembentukannya, RUU yang akan diusulkan Presiden, maupun disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Presiden atau DPR dalam keadaan tertentu dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas tersebut. Kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Prolegnas.

RUU yang diusulkan baik atas inisiatif DPR maupun Presiden, dalam proses pembentukannya dari mulai perencanaan sampai dengan tahap penyebarluasan harus terlebih dahulu melewati proses pengharmonisasian. Harmonisasi dalam pembentukan undang-undang mempunyai fungsi yang

sangat penting, karena pemberlakuannya nanti tidak terjadi tumpang tindih (*overlap*) kewenangan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lainnya. Harmonisasi dalam pembentukan undang-undang bertujuan untuk mengharmoniskan aturan yang terdapat di dalam materi muatan undang-undang.

Proses Pengharmonisasian dilakukan di tingkat mana pun, sejak dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahasan. Proses pengharmonisasian sudah dilakukan sejak awal, diharapkan ketika proses koordinasi pengharmonisasian di Kementerian Hukum dan HAM akan lebih mudah dan tidak memakan waktu lama. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilakukan terhadap RUU dengan RUU, RUU dengan undang-undang maupun RUU dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang secara materi saling berkaitan satu sama lainnya. Peneliti akan memberikan contoh kasus mengenai peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis (*disharmonis*) antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.

4.3 Harmonisasi Hukum dan Sinkronisasi Pembentukan Peraturan Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Proses sinkronisasi bertujuan untuk menghindari tumpang tindih, memastikan saling melengkapi, dan menyesuaikan peraturan dalam berbagai tingkatan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga memberikan definisi tentang peraturan daerah, baik Perda provinsi

maupun Perda Kabupaten/Kota, yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan dari kepala daerah. Hal ini menegaskan pentingnya koordinasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia agar berjalan sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum dan otonomi daerah²⁸⁸.

Potensi ketidakharmonisan dalam pembentukan suatu peraturan sangat tinggi karena melibatkan berbagai kepentingan kelompok, politik, dan sosial masyarakat yang berdampak pada perubahan penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Pembuatan peraturan perundang-undangan, harmonisasi menjadi kunci penting untuk menghindari tumpang tindih dan menyelaraskan berbagai tingkatan peraturan dalam rangka penjabaran Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 menjadi peraturan perundang-undangan yang formal. Demi mewujudkan harmonisasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan kajian-kajian legal draft yang baik dan perhatian pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁸⁹.

Sinkronisasi merujuk pada proses penyesuaian dan penyelarasan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan regulasi yang telah ada dan tengah dirumuskan untuk mengatur suatu aspek khusus. Maksud dari sinkronisasi adalah untuk mencapai keseimbangan antara berbagai peraturan, baik yang berada dalam hierarki yang lebih tinggi maupun yang setara. Substansi yang diatur dalam perundang-undangan tidak tumpang tindih,

²⁸⁸ Pengkajian, B, 2017, *Strategi Perampangan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah*, In Badan Pengkajian MPR RI.

²⁸⁹ Hadin, A. F., & Redhani, M. E, 2017, *Simplikasi Peraturan Derah Sejenis Dalam Upaya Merampangkan Regulasi*, Biro Pengkajian. Biro Pengkajian, hlm. 78.

melengkapi satu sama lain (suplementer), memiliki keterkaitan, dan semakin rendah tingkat pengaturannya, semakin rinci dan operasional materi yang diatur²⁹⁰. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini penting untuk mencapai harmonisasi sistem hukum Indonesia dan memastikan bahwa peraturan yang diterapkan sejalan dengan tujuan dan prinsip hukum yang berlaku di negara tersebut.

Dalam Anggaran Dasar Bupati/Perkotaan adalah Anggaran Dasar yang dibuat oleh Bupati/DPRD dan disetujui bersama oleh Bupati/Walikota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan Perda sebagai peraturan yang ditetapkan oleh DPR dengan persetujuan Gubernur. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan peraturan daerah berbeda-beda tergantung pada daerahnya, yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota²⁹¹.

Tantangan dalam harmonisasi peraturan pusat dan daerah terletak pada kompleksitas berbagai kepentingan yang harus diakomodasi. Kepentingan kelompok masyarakat, politik, dan sosial seringkali bersinggungan dan menyulitkan proses penyelarasan antara peraturan-peraturan tersebut. Proses harmonisasi melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah

²⁹⁰ Hamidi, J, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 87.

²⁹¹ Mulyani, B, 2022, *Menggagas Penataan Regulasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dengan Konsep Omnibus Law*, *JURIDICA, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani*, 3,2, hlm.61.

pusat, pemerintah daerah, dan lembaga legislatif, yang memiliki tujuan dan pandangan yang berbeda-beda²⁹².

Upaya untuk mencapai harmonisasi dan mengatasi berbagai permasalahan tersebut, pemerintah pusat perlu melakukan evaluasi mendalam terhadap peraturan-peraturan daerah yang ada. Pengkajian lebih lanjut terhadap substansi dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi penting agar peraturan daerah tidak saling bertentangan dan memperumit pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam konteks harmonisasi, terdapat peran penting lembaga legislatif sebagai pengawas dan pengawalan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembuatan kajian-kajian yang mendalam dan profesional oleh lembaga legislatif dalam menyusun peraturan perundang-undangan menjadi kunci penting untuk menciptakan harmonisasi yang baik antara peraturan pusat dan daerah. Kajian ini perlu mempertimbangkan berbagai aspek, seperti aspek hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya, sehingga peraturan yang dihasilkan dapat lebih efektif dan relevan dengan kebutuhan masyarakat di daerah²⁹³.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia juga harus dilakukan dengan memegang prinsip-prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang mementingkan supremasi hukum dan menghormati hierarki peraturan perundang-undangan. Harmonisasi ini dapat membawa dampak positif dalam menjaga stabilitas hukum, memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, dan

²⁹² Suherman, P. K., 2009, *Delegasi Regulasi Dan Simplifikasi Regulasi dan Pembentukan Bantuan Kepala Daerah*, Jakarta, hlm. 78.

²⁹³ Hamidi, *Ibid*, hlm. 76.

mendorong efisiensi serta efektivitas pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan harmonis juga akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan investasi, serta memfasilitasi kemudahan berusaha bagi para pelaku usaha²⁹⁴.

Faktor-faktor yang menyebabkan Disharmoni dalam peraturan perundang-undangan bisa beragam, dan terdapat enam faktor utama yang berperan dalam hal ini:

1. Regulasi seringkali dikembangkan oleh lembaga yang berbeda dan pada waktu yang berbeda;
2. Perubahan Peraturan Pembuatan Pejabat Yang Berwenang karena Pembatasan Masa Jabatan, Pengalihan Tugas, atau Perubahan Pejabat Yang Berwenang;
3. Pendekatan regulasi sektoral cenderung lebih kuat dibandingkan pendekatan sistemik, sehingga tidak jarang regulasi tersebut saling tumpang tindih atau bertentangan;
4. Kurangnya koordinasi yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum dalam proses perumusan regulasi menyebabkan sulitnya koordinasi dan kesesuaian antar regulasi yang ada;
5. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat banyak belum tergarap dalam peraturan yang telah disusun; dan

²⁹⁴ Media Publikasi, *Ibid*, hlm. 65.

6. Belum ada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan, sehingga menyebabkan perbedaan pendekatan dan kualitas pembentukan peraturan di berbagai lembaga.

Akibat dari disharmoni peraturan perundang-undangan ini dapat menjadi sangat serius dan merugikan.

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan peraturan bisa mengakibatkan kebingungan dan ketidakjelasan bagi para pelaku usaha, masyarakat, maupun pemerintah.
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum akan menghambat investasi dan pertumbuhan ekonomi, karena para investor akan enggan berinvestasi di negara dengan hukum yang tidak pasti.
- c. Peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis akan sulit untuk dilaksanakan secara efektif dan efisien, karena bisa terjadi tumpang tindih dan saling bertentangan antara peraturan-peraturan yang ada. Akibatnya, tujuan dari pembentukan peraturan tersebut tidak akan tercapai dengan baik.

Upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dalam menciptakan sistem hukum yang kokoh dan berfungsi dengan baik. Koordinasi yang baik antara lembaga-lembaga terkait, partisipasi aktif dari masyarakat, serta pengembangan cara dan metode yang jelas dan mengikat adalah langkah-langkah yang perlu diambil untuk mencapai harmonisasi tersebut. Sistem hukum Indonesia dapat memberikan kepastian hukum yang diperlukan bagi masyarakat, pemerintah, dan pelaku usaha, serta menjadi

landasan yang kuat untuk pembangunan dan kemajuan negara. Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut merupakan suatu kesatuan sistem yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keragaman dan sifat khas daerah, serta kerangka yang melekat pada pemerintahan sendiri.

Berdasarkan kerangka pedoman yang diuraikan dalam UUD NRI Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Indonesia dilakukan dengan membagi wilayah menjadi provinsi, dan setiap provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap satuan daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota, diakui sebagai pemerintahan daerah yang berwenang memimpin dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi yang luas, substantif, dan bertanggung jawab. Semua itu menggarisbawahi urgensi membangun otonomi yang efektif dan responsif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan tujuan mencapai keselarasan dan kelengkapan antara peraturan daerah dan peraturan nasional yang tinggi.

Penyusunan peraturan perundang-undangan bukan sekedar rangkaian klausul dan alinea sederhana yang disusun menjadi aturan, melainkan suatu usaha kompleks yang memerlukan pemikiran matang untuk merancang kondisi di masa depan melalui rangkaian aturan yang bertujuan untuk mencapai pengelolaan yang efektif. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan, Satjipto Rahardjo menunjukkan bahwa hak tidak datang dengan sendirinya tetapi berasal dari pribadi dan nilai kemanusiaan. Fokus utama dalam pembentukan hukum adalah manusia dan kemanusiaan. Karya dalam bidang legislasi, yudikasi, dan penegakan hukum

akan ditentukan oleh keyakinan bahwa "hukum adalah untuk manusia". Dalam hal ini, manusia dan kemanusiaan menjadi inti dalam proses-proses tersebut²⁹⁵.

Tahap transisi ini merupakan akhir dari proses panjang dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan dapat dianggap sebagai tahap pembangunan. Peraturan daerah terbagi menjadi dua kategori, yakni peraturan provinsi dan peraturan daerah kota/provinsi. Perda provinsi adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang didesain oleh Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Peraturan pemerintah daerah/kota adalah jenis undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah pemerintah/kota dengan persetujuan umum bupati/walikota²⁹⁶.

Regulasi di Indonesia mengandung aspek penting yang terkait dengan proses perubahan dan pembangunan hukum negara. Kehendak untuk melakukan simplifikasi regulasi telah ada sejak masa setelah UUD NRI Tahun 1945 disahkan pada 18 Agustus 1945, yang menandai awal dari kemerdekaan Indonesia. Melepaskan diri dari regulasi yang diwariskan oleh masa penjajahan menjadi agenda penting dalam membangun hukum nasional yang lebih relevan dan sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Upaya simplifikasi regulasi sejak masa tersebut, perjalanan menuju pengaturan hukum yang lebih terorganisir dan efisien belum sepenuhnya tercapai hingga masa reformasi²⁹⁷.

²⁹⁵ Goesniadhie, K, 2016, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan, Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JP Books, Surabaya, hlm.78.

²⁹⁶ Media Publikasi, *Ibid*, hlm. 76.

²⁹⁷ Hadin & Redhani, *Ibid*, hlm. 65.

Tantangan dalam mengubah bentuk atau jenis regulasi dari masa lampau, dan berbagai kaidah yang masih berlaku, merupakan suatu masalah yang inheren dan dapat menimbulkan dampak serius pada obesitas hukum di masa mendatang²⁹⁸. Kendala ini mengemuka karena ketika peraturan lama telah memberikan arahan, proses pembentukan peraturan baru seringkali hanya dilakukan parsial sesuai dengan kebutuhan yang baru, sementara aspek utama dari peraturan lama masih tetap berlaku. Konsekuensinya, hal ini dapat menimbulkan dilema dan egosentrisme di dalam institusi hukum, akibat penafsiran yang cenderung bersifat parsial terhadap postur regulasi yang ada.

Fase dekolonisasi yang belum sepenuhnya selesai, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, dapat menghasilkan program legislasi yang terkesan kurang terstruktur dan sistematis, namun dilakukan secara masif. Melakukan upaya penataan regulasi yang lebih baik. Salah satu cara untuk melakukannya adalah melalui simplifikasi regulasi. Proses ini melibatkan langkah-langkah seperti mengidentifikasi semua regulasi yang ada, mengidentifikasi masalah dan pihak-pihak yang terlibat, mengevaluasi regulasi yang memiliki masalah, serta mencabut regulasi yang dianggap sudah tidak relevan²⁹⁹.

Perencanaan merupakan salah satu tahapan penting dalam pembangunan daerah. Perencanaan yang baik dapat menjadi awal mula dari kegiatan pembangunan daerah yang berkelanjutan. Perencanaan kegiatan yang baik, tepat sasaran akan mendorong pelaksanaan perencanaan yang lebih

²⁹⁸ Wahjono, P, 1983, *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila, Pidato Ilmiah pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia ke- 33*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 76.

²⁹⁹ Dye, T. R. 2016, *Understanding Public Policy*, Pearson, London, hlm. 67.

optimal sehingga menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Sony dkk³⁰⁰ menjelaskan bahwa perencanaan sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu untuk masa yang akan datang. Dalam pembangunan daerah adalah penganggaran pembangunan daerah. Perencanaan dan penganggaran adalah dua hal yang harus saling mendukung dan sinkron³⁰¹.

Perencanaan pembangunan daerah dapat terlaksana dengan baik, apabila didukung oleh kemampuan keuangan yang memadai, dan alokasi pendanaan yang adil dan merata, serta terukur dengan jelas. Hal ini menandakan bahwa dalam penganggaran daerah, paradigma penilaian kinerja perangkat daerah menjadi satu dimensi utama untuk menilai efisiensi dan efektifitas pengelolaan anggaran publik, termasuk proses perencanaan anggaran pada tingkat PD yang diberi kewenangan untuk melakukan alokasi penganggaran.

Perencanaan dan penganggaran daerah merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam fungsi manajemen³⁰². Perencanaan yang baik merupakan inti dari pengelolaan keuangan yang efektif. Pemerintah daerah tidak akan dapat mengelola keuangannya secara efektif apabila sistem perencanaan dan penganggaran yang dimiliki tidak baik. Dokumen RKPD dan

³⁰⁰ Sony Yuwono, dkk, 2005, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, Pertanggungjawaban APBD Berbasis kinerja*, Bayumedia, Malang, hlm. 90.

³⁰¹ Raharjo Adisasmita, 2011, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 67.

³⁰² Sony Yuwono, dkk, 2005, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, Pertanggungjawaban APBD Berbasis kinerja*, Bayumedia, Malang, hlm. 76.

APBD merupakan dokumen anggaran yang saling berkaitan. Oleh karena itu, dalam membahas APBD perlu menekankan pada sinkronisasi antara dokumen APBD dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah.³⁰³

Perencanaan yang baik adalah perencanaan yang dilakukan dengan tetap mendasarkan pada data dan informasi yang akurat, valid dan akuntabel dengan tetap mempertimbangkan sumber daya dan potensi yang dimiliki. Resmi dkk³⁰⁴, Dalam proses menyusun perencanaan tentunya dilakukan dengan terlebih dahulu mengkaji indikator-indikator perkembangan di daerah diantaranya Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan dan beberapa indikator lainnya terutama kondisi keuangan daerah.

Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) dimana SIPD tersebut menjadi alternatif untuk menghasilkan layanan informasi Pemerintahan Daerah yang saling terhubung dan terintegrasi dengan berbasis elektronik melalui situs jaringan resmi Kementerian Dalam Negeri. Seluruh aspek akan terintegrasi serta dapat meminimalisasi *timing gap* sebagaimana tersebut di atas. Sebagai langkah awal integrasi, Pemerintah Provinsi Bangka Belitung saat ini telah mengintegrasikan sistem *e-planning* dengan SIPD. Selanjutnya akan dilaksanakan integrasi sistem *e-planning*, penganggaran dalam SIPD.

³⁰³ Mudrajad Kuncoro, 2012, *Perencanaan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 90.

³⁰⁴ Karlina Lustya Resmi, dkk, 2012, *Perancangan Rencana Kerja Pembangunan Daerah*, Garut Jurnal Algoritma Sekolah Tinggi Teknologi Garut, STT-Garut, hlm. 89.

Suatu organisasi terkadang ketidaksinkronan dapat diakibatkan karena kurangnya komunikasi dan koordniasi. Menurut Rogers, E.M. dan Shoemaker³⁰⁵, hal ini tentunya dapat terjadi pula pada perencanaan dan penganggaran masing-masing satuan kerja pada pemerintah daerah. Filosofi Perencanaan Daerah yang merupakan *cascade down* dari perncanaan nasional, maka seharusnya dapat diminimalisisasi ego sektoral satuan kerja maupun lembaga. Sosialisasi dan *awareness building* tentang pentingnya sinkronisasi antara proses perencanaan, pagu indikatif, dan ketersediaan anggaran berbasis kinerja yang memfokuskan pada tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dan penganggaran diinternal Pemerintah Daerah serta meningkatkan komunikasi yang positif antara Pemerintah Daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif agar terdapat hubungan yang harmonis sehingga pembangunan daerah dapat dilaksanakan dengan baik baik oleh eksekutif maupun legislatif sesuai dengan prosinya masing-masing.

Sistem informasi memiliki peran penting dan strategis dalam kegiatan perekonomian dan strategi penyelenggaraan pembangunan, yaitu mendukung kinerja peningkatan efisiensi, efektifitas dan produktivitas organisasi pemerintah dan dunia usaha, serta mendorong perwujudan masyarakat yang maju dan sejahtera. Sistem informasi yang dibutuhkan, dimanfaatkan, dan dikembangkan bagi keperluan pembangunan daerah adalah sistem informasi yang terutama diarahkan untuk menunjang perencanaan pembangunan daerah.

³⁰⁵ Rogers, E.M. dan Shoemaker, F.F, 1971, *Communication of Innovations*, The Free Press, London, hlm. 56.

Hal ini perlu diingat karena telah terjadi perubahan paradigma menuju desentralisasi di berbagai aspek pembangunan.

Salah satu paradigma baru itu adalah perihal perencanaan pembangunan daerah. Seiring dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, maka perencanaan pembangunan daerah telah diserahkan kepada pemerintah daerah. Dan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Kiat desentralisasi adalah peningkatan pelayanan kepada masyarakat, partisipasi dalam perencanaan pembangunan, dan pencapaian akuntabilitas, efektifitas, serta efisiensi.

Berkembangnya sistem informasi seperti saat ini dapat menjadi katalisator yang mempercepat proses sinkronisasi perencanaan dengan penganggaran pembangunan. Seluruh PD memasukkan Renja PD dalam satu sistem website yang terintegrasi yang disediakan oleh pemerintah yang berwenang dan dapat diakses oleh seluruh PD untuk dapat dilakukan analisis kesesuaian dengan rencana jangka panjang, dan menengah, baik provinsi

maupun nasional, serta dapat di interkoneksi dengan data anggaran yang ada seperti SIPD, maka *gap* antara perencanaan dengan penganggaran dapat diminimalisasi atau bahkan dapat dieliminasi sama sekali.

4.4 Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Menggunakan Toeri Sistem Hukum

Harmonisasi hukum merupakan suatu konsep untuk menciptakan keselarasan dan konsistensi dalam sistem hukum yang kompleks dan beragam. Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah, harmonisasi hukum menjadi semakin relevan mengingat adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat pusat dan daerah. Sistem hukum yang mengatur perencanaan pembangunan daerah mencakup berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, serta peraturan daerah yang harus selaras satu sama lain untuk memastikan kelancaran dan keberhasilan pembangunan.

Harmonisasi yang dikemukakan oleh Friedman³⁰⁶, maka unsur-unsur pokok yang perlu dilengkapi yaitu sistem hukum. Sistem hukum yang terdiri dari instrumen peraturan perundang-undangan, lembaga hukum dan budaya hukum. Dalam struktur hukum akan terlihat lembaga pembentuk hukum seperti pengadilan, dewan perwakilan rakyat, dan badan-badan administrasi; substansi hukum adalah aturan, nama, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu, budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum,

³⁰⁶ Lawrence M. Friedman, 2001, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, Cet ke-1, Edisi ke-2, Penerjemah, Wishnu Basuki PT Tatanusa, Jakarta, hlm. 87.

kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut³⁰⁷.

Salah satu sub sistem yang perlu mendapat sorotan adalah struktur hukum (*legal structure*). Hal ini dikarenakan struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Budaya hukum adalah sikap mental yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (*disobedience*) terhadap hukum. Struktur hukum yang menyalah gunakan hukum akan melahirkan budaya menelikung dan menyalahgunakan hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksanaannya yaitu aparaturnya penegak hukum. Sistem hukum yang harus terus diperkuat agar reformasi hukum dapat terus berlanjut adalah substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum³⁰⁸.

Penegakan hukum idealnya harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (*legal sistem*). mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut³⁰⁹. Setiap sistem hukum terdiri dari tiga sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan sub sistem budaya hukum (*legal*

³⁰⁷ Mertokusumo, *Ibid*, hlm.89.

³⁰⁸ Friedman, *Locit*, hlm. 86.

³⁰⁹ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2 Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 66.

culture)³¹⁰. Substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum, menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil aparat penegak hukum). Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat³¹¹.

Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat (negara), yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan. Salah satu sub sistem yang perlu mendapat sorotan saat ini adalah struktur hukum (*legal structure*). Hal ini dikarenakan struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Budaya hukum adalah sikap mental yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (*disobedience*) terhadap hukum³¹².

Struktur hukum yang menyalah gunakan hukum akan melahirkan budaya menelikung dan menyalahgunakan hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksananya yaitu aparat penegak hukum. Suatu kenyataan bahwa pengharmonisasian peraturan perundang undangan (dalam

³¹⁰ Eko Widiarto, 2015, *Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Legal Uncertainty of the Authority of Law-Making Institution as the Result of Denial of Constitutional Court Decision*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Mahkamah Konstitusi, hlm.43.

³¹¹ Fauzi Iswahyudi, *Keikutsertaan Perancang Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, De Lega Lata*, Volume I, Nomor 1, 2016, hlm. 65.

³¹² Djodi Suranto, *Peningkatan Pelayanan Publik Mewujudkan Penyelenggaraan Negara Pemerintahan Yang Baik Good Governanse dan Pemerintahan Yang Bersih Clean Government*, *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 10 No. 02 Agustus 2016 - Januari 2017, hlm. 87.

hal ini Perda) oleh sebagian orang dianggap tidak mempunyai implikasi (dampak) yang signifikan terhadap pelaksanaan peraturan perundang undangan secara umum. Selama tidak terjadi masalah dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, maka penyelenggara negara (eksekutif) tidak merasa memerlukan adanya suatu pengharmonisasian hukum (peraturan perundang-undangan)³¹³.

Substansi hukum sangat terkait dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Penegakkan hukum di Indonesia sudah diawali dari pembentukan peraturan perundang-undangan³¹⁴. Dalam meningkatkan kualitas produk legislasi paling tidak harus memerhatikan beberapa aspek, yaitu:

- a. harmonisasi dan sinkronisasi materi muatan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun penting dilakukan, agar terhindar dari adanya tumpang tindih, kekurangjelasan, multi tafsir, serta sinkronisasi dengan nilai-nilai falsafah bangsa dan norma konstitusi.
- b. seluruh peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung sedikit pun kemungkinan untuk digunakan sebagai celah melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan benturan kepentingan fungsi pejabat publik.
- c. peraturan perundang-undangan harus bisa mengubah masyarakat menjadi modern, berpendidikan, dan memiliki daya saing dengan bangsa-bangsa lain di dunia, serta menjamain tumbuhnya masyarakat terbuka yang menghargai pluralisme, tanpa melupakan jati diri bangsa ini.
- d. seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku mampu menggerakkan ekonomi

³¹³ Kemenkumham dan Bappenas, 2005, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Jakarta, hlm.4-5.

³¹⁴ Hikmahanto Juwana, 2006, *Ikatan Hakim Indonesia*, Varia Peradilan, Majalah Hukum, Jakarta, hlm. 25.

dengan partisipasi rakyat yang luas, mencapai angka pertumbuhan ideal, membuka kesempatan kerja dan usaha yang berkeadilan dan mensejahterakan masyarakat Indonesia.

Harmonisasi dalam pembentukan Rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah mempunyai fungsi yang sangat penting, karena pemberlakuannya nanti tidak terjadi tumpang tindih (*overlap*) kewenangan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lainnya.³¹⁵ Harmonisasi dalam pembentukan Perda bertujuan untuk mengharmoniskan aturan yang terdapat di dalam materi muatan undang-undang. Apabila terjadi tumpang tindih antara materi undang-undang yang satu dengan yang lainnya, maka akan terjadi kekacauan dalam penegakan hukumnya (*law enforcement*). Selain itu, terjadi “dualisme” hukum, yang akan mengacaukan prosedur penegakan hukum itu sendiri.³¹⁶

Secara umum untuk menjawab permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejatinya dapat diukur dengan sistem hukumnya. Sistem hukum yang terdiri dari instrumen peraturan perundang-undangan, lembaga hukum dan budaya hukum. Dalam struktur hukum akan terlihat lembaga pembentuk hukum seperti pengadilan, dewan perwakilan rakyat, dan badan-badan administrasi substansi hukum adalah aturan, nama, dan pola perilaku

³¹⁵ Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 1 No.2. September, 2004, hlm. 65.

³¹⁶ Kusnu Goesniadhie, 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JP Books, Surabaya, hlm. 37.

nyata manusia yang berada dalam sistem itu, budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.³¹⁷

Reformasi penegakan hukum idealnya harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (*legal sistem*). mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.³¹⁸ Setiap sistem hukum terdiri dari tiga sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan sub sistem budaya hukum (*legal culture*).³¹⁹ Substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum, menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil aparat penegak hukum). Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat.³²⁰

Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat (negara), yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan. Salah satu sub sistem yang perlu mendapat sorotan saat ini adalah struktur hukum (*legal structure*). Struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Budaya hukum adalah sikap mental yang

³¹⁷ Lawrence M. Friedman, 2001, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2*, Penerjemah, Wishnu Basuki, PT Tatanusa, Jakarta, hlm.13.

³¹⁸ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2 Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.66.

³¹⁹ Aan Eko Widiarto, 2015, *Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Legal Uncertainty of the Authority of Law-Making Institution as the Result of Denial of Constitutional Court Decision, Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Mahkamah Konstitusi, hlm. 76.

³²⁰ Fauzi Iswahyudi, *Keikutsertaan Perancang Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, De Lega Lata, Volume I, Nomor 1, 2016, hlm. 65.

menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (*disobedience*) terhadap hukum.³²¹

Struktur hukum yang menyalah gunakan hukum akan melahirkan budaya menelikung dan menyalahgunakan hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksananya yaitu aparaturnya penegak hukum. Pengharmonisasian peraturan perundang undangan (dalam hal ini Perda) oleh sebagian orang dianggap tidak mempunyai implikasi (dampak) yang signifikan terhadap pelaksanaan peraturan perundang undangan secara umum. Selama tidak terjadi masalah dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, maka penyelenggara negara (eksekutif) tidak merasa memerlukan adanya suatu pengharmonisasian hukum (peraturan perundang-undangan).³²²

Masalah baru dirasakan oleh penyelenggara negara apabila dalam pelaksanaan perundang-undangan menemui kesulitan. Misalnya telah terjadi duplikasi antara peraturan perundang-undangan yang sederajat satu sama lain atau pertentangan dari sisi hierarki peraturan perundang undangan. Atas penjelasan tersebut tidak heran bahwa pihak yang dirugikan sebenarnya ialah masyarakat itu sendiri sebagai pihak yang paling berkepentingan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang undangan berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca amandemen UUD NRI

³²¹ Djodi Suranto, 2003, *Peningkatan Pelayanan Publik Mewujudkan Penyelenggaraan Negara Pemerintahan Yang Baik Good Governance dan Pemerintahan Yang Bersih Clean Government*, Jakarta, hlm. 75.

³²² Kemenkumham dan Bappenas, 2005, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Jakarta, hlm. 4-5.

Tahun 1945, harmonisasi diatur dengan undang-undang Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan.³²³ memang belum baku dan jelas, belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk.³²⁴ Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.³²⁵

Proses ini memakan waktu yang cukup Panjang dalam proses birokratisasi harmonisasi rancangan peraturan daerah, maka diperlukan model atau bentuk satuan tugas bagi di pemerintah daerah dalam rangka mengharmonisasikan dan mensinkronisasikan rancangan peraturan daerah, agar kedepan peraturan daerah dapat menunjang jalannya pemerintahan dalam kerangka memperkuat otonomi dan kemandirian daerah. Setiap aturan hukum

³²³ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 52.

³²⁴ Wahiduddin Adam, Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundangundangan Tentang Anak, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1 Nomor 1 Juli, 2004.

³²⁵ Renzia Darma, 2015, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Riau*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru, hlm.55.

mengharuskan manusia melakukan sesuatu tindakan tertentu atau tidak melakukan sesuatu tindakan tertentu dalam kondisi tertentu, kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan apabila berkaitan dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat.³²⁶

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan sebuah upaya penyerasian atau penyalarsan antar peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai bagian integral dalam suatu sistem hukum nasional.³²⁷ Harmoni yang berarti upaya untuk mencari keselarasan. Adapun harmonisasi peraturan perundang-undangan ialah upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis³²⁸.

Harmonisasi hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism hukum.³²⁹ Harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum

³²⁶ Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta, Konstitusi Press, November 2012, hlm.13.

³²⁷ Setio Supto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Jakarta, hlm.4.

³²⁸ Erik Sepria, 2017, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, hlm.141.

³²⁹ Bambang Arwanto, 2013, *Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, FH Universitas Mataram, Volume 1 No 3. hlm. 76.

tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.³³⁰

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.³³¹

Para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.³³² Sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal dan horizontal.³³³

³³⁰ Gandhi, L.M., 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, kencana, hlm. 76.

³³¹ Setio Sapto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundangundangan*, Jakarta, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Vol 2 No 5, hlm.76.

³³² Sumiarni, Endang., 2013, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, Yogyakarta, hlm.10.

³³³ Marzuki, Peter Mahmud., 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 32.

Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya.³³⁴

Pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.³³⁵ Harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan suatu produk hukum. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk.³³⁶

Permasalahan atas produk-produk hukum di daerah yang bermasalah dan “mandul” (tidak berfungsi sebagai mana mestinya) maka sebagai upaya preventif maka perlu dilakukan suatu langkah atau cara yang dapat menjadi filter Perda yang akan dibentuk menjadi efektif dan diterima luas oleh

³³⁴ Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani, 2017, *Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian, hlm.7.

³³⁵ Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan hukum di Indonesia*, ind-hill co, Jakarta, hlm.65.

³³⁶ Juniarso Ridwan dan Sudrajat, Achmad Sodik, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa, Bandung, hlm. 43.

masyarakat.³³⁷ Dalam proses pembentukannya, Perda perlu melalui suatu prosedur awal sebagai tindakan pencegahan dari tidak atau kurang berdaya gunanya suatu produk hukum yang dibentuk dikemudian hari, upaya tersebut dilakukan dengan melakukan pengkajian atas rancangan Perda melalui proses yang disebut dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Hasil wawancara dengan Aditomo Herlambang³³⁸, sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan bahwa pelaksanaan harmonisasi hukum memerlukan sumber daya yang signifikan, termasuk waktu, tenaga ahli, dan anggaran. Kabupaten Pekalongan memiliki keterbatasan sumber daya sehingga tidak mampu menjalankan proses harmonisasi dengan baik terutama menghadapi kesulitan dalam mengakses dukungan teknis dan sumber daya finansial yang diperlukan untuk melakukan harmonisasi hukum.

Perubahan regulasi yang cepat dan sering terjadi di tingkat pusat membuat proses harmonisasi hukum menjadi semakin kompleks. Pemerintah daerah harus selalu mengikuti perkembangan peraturan terbaru dan menyesuaikan kebijakan serta program pembangunan mereka sesuai dengan perubahan tersebut. Proses ini memerlukan waktu dan sumber daya yang tidak sedikit, yang sering kali tidak tersedia di daerah.

Regulasi perencanaan pembangunan cepat berubah karena berbagai alasan, termasuk dinamika sosial dan ekonomi, perkembangan teknologi dan inovasi, perubahan kebijakan pemerintah, tantangan lingkungan, kebutuhan

³³⁷ Almas Sidda Bahiya, 2020, *Executive Review Sebagai Langkah Peningkatan Kualitas Peraturan Daerah di Indonesia*, Kencana, Bandung, hlm. 7.

³³⁸ Hasil Wawancara dengan Aditomo Herlambang, *Sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan*, Tanggal 15 Mei 2024.

untuk kepatuhan internasional, dan respons terhadap kritik dan masukan publik. Perubahan ini penting untuk memastikan bahwa regulasi tetap relevan, efektif, dan mampu menghadapi tantangan yang terus berkembang. Setiap lembaga sering kali bekerja secara terpisah tanpa ada mekanisme koordinasi yang efektif. Hal ini mengakibatkan perbedaan kebijakan dan program yang tidak sinkron, sehingga menimbulkan konflik dan ketidakefisienan dalam pelaksanaan pembangunan.

4.5 Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Belum Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Politik hukum pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah membagi apa yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat dan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kab/kota.³³⁹ Salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah menyusun peraturan daerah. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, hal ini disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Konstitusi dalam Pasal 18 ayat (6) menyatakan pemerintahan daerah berhak menetapkan

³³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, KonPress, Jakarta, hlm. 273.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.³⁴⁰

Penetapan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah maupun program pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah terutama melakukan perencanaan pembangunan di daerah sesuai dengan kekhususan dan keberagaman daerah itu sendiri³⁴¹.

Kedudukan Perda dalam hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perda berada pada lapisan terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Atas dasar itu materi muatan Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya³⁴².

Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah. Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Pembentukan Perda lebih terarah dan

³⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 58.

³⁴¹ Sjafrizal, 2015, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 24.

³⁴² Ali Imran Nasution, *Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 9, No. 2, Agustus, 2020, hlm. 284-303.

terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui dalam menyusun peraturan daerah yaitu dimulai dengan proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan³⁴³.

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah³⁴⁴.

Mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan penyusunannya³⁴⁵.

³⁴³ Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 11 No.4 Desember 2014, hlm. 427.

³⁴⁴ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, hlm. 9.

Menurut Bagir Manan, dikatakan bahwa syarat-syarat agar suatu peraturan perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah:

1. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar;
2. Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis; dan
3. Peraturan perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (applicable) dan menjamin kepastian³⁴⁶.

Dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

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; dan
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.

Dalam perkembangannya terdapat perubahan terhadap undang-undang tersebut dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 58 ayat (2) diubah sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

³⁴⁵ B.Hestu Cipto Handoyo, 2014, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 192.

³⁴⁶ Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung, hlm. 12-13.

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.
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.

Sistem Pemerintahan Daerah yang sering bertransformasi mendorong sistematisasi pemerintahan daerah. Perubahan yang sering terjadi tersebut sejalan dengan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan dan politik ketika itu.³⁴⁷ Selain inkonsistensi pelaksanaan kewenangan antar berbagai Peraturan Perundang-undangan tersebut, juga terjadi inkonsistensi penegakan hukum, kontrol dan pembinaan, dan pembiayaan utamanya kebijakan “*money follow function*” yang merupakan sekian dari tujuh unsur yang selalu membangun sistem pemerintahan daerah yaitu: (a) Urusan dan kewenangan; (b) kelembagaan; (c) personil; (d) sumber keuangan; (e) perwakilan; (f) manajemen pelayanan publik; dan (g) pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Elemen dasar yang membangun sistem Pemerintahan Daerah, untuk itu tujuh unsur tersebut akan senantiasa berkorelasi dengan sistematisasi Pemerintah Daerah. Sistematisasi Pemerintahan tersebut harus terintegrasi dan

³⁴⁷ Suwandi Oentarto, I Made., & Dodi Riyadmadji, 2004, *Menggugat Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, hlm. 62.

inklusif sehingga tidak menghasilkan *outcomes* yang kurang efektif dan optimal. Penguatan satu dari sekian unsur dasar justru menimbulkan ketidak efektifitasan dalam menguatkan otonomi secara utuh. Konsisten terhadap penguatan ketujuh unsur dasar yang ada agar penguatan terhadap pemerintah daerah betul-betul berjalan dengan efektif. Upaya yang tidak konsisten dan setengah-setengah justru mempersulit dalam penyelesaian secara menyeluruh terkait permasalahan desentralisasi.³⁴⁸

Memahami proses perkembangan otonomi yang ada dalam berbagai karakteristik undang-undang, maka akan sulit untuk menerima setiap kebijakan otonomi daerah. Perkembangan otonomi daerah tentunya akan menjadi dasar untuk mengkaji bagaimana otonomi daerah itu berkembang (otonomi istimewa/khusus), dan juga karakteristik undang-undang dalam pelaksanaan sistem pemerintahan. Penelusuran perkembangan berbagai karakter undang-undang sektoral maupun pemerintahan daerah diketahui bahwa terdapat inkonsistensi ketentuan undang-undang dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Secara konstitusional, terdapat dua hal pokok untuk memaknai konsepsi Negara Hukum berdasarkan konstitusi, yakni berkenaan dengan negara berwenang dalam penguasaan bumi dan sumber daya alam (SDA), dan bagaimana tujuan atas penguasaan sumber daya alam oleh negara. Penguasaan negara terhadap SDA ini, Mahkamah Konstitusi (MK) sudah menentukan wewenang negara atas sumber daya alam yang berperan untuk mengurus, mengatur, mengawasi, mengelola, dan membuat kebijakan.

³⁴⁸ M. Lobubun, 2019, *Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam, Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua*, Litera, Yogyakarta, hlm. 56.

Secara konstitusional harus dilaksanakan oleh negara yang *outputnya* adalah menghadirkan kemakmuran bagi rakyat sebesar-besarnya yang kemudian diuraikan menjadi 4 (empat) prinsip, yaitu rakyat secara merata memperoleh manfaat dari sumber daya alam, rakyat memperoleh manfaat dari sumber daya alam, rakyat turut serta dalam penentuan pemerolehan sumber daya alam, dan hak rakyat dalam menikmati sumber daya alam harus dihormati setiap saat.³⁴⁹

Konsep penguasaan SDA oleh Negara adalah pada tujuannya. Kewenangan berfungsi sebagai alat/instrument dalam mencapai suatu tujuan. Seluruh ketentuan undang-undang yang menyangkut terkait bidang SDA, harus secara konsisten dan jelas dapat menguraikan kewenangan negara tersebut. Peraturan undang-undang SDA yang terkait dengan peraturan tersebut dapat memberikan kemakmuran bagi rakyat sebesar-besarnya, meskipun tertulis bahwa peraturan tersebut berisi kewenangan tersebut, dan jika hal tersebut justru tidak merefleksikan tujuannya secara kontekstual, maka peraturan tersebut justru tetap tidak akan bisa merealisasikan *spirit* konstitusi.³⁵⁰ Dalam hal ini yang menyebabkan inkonsistensi terhadap semua ketentuan undang-undang dalam pelaksanaan berbagai kewenangan antar sektor terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan.

³⁴⁹ Redi A, 2015, *Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam*, Jurnal Konstitusi, Vol.12, No.2, hlm.401-421.

³⁴⁹ Andryan, 2019, *Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.16, No.4, hlm.419-432.

³⁵⁰ Rizal Irvan Amin & Achmad, 2020, *Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, *Res Publica*, Vol.4, No.2, hlm. 205 - 220.

Berkaitan dengan ketentuan undang-undang yang merupakan satu dari sekian konkretisasi hukum, maka seperti apakah hukum dan peraturan perundang-undangan yang mampu menerjemahkan semangat konstitusi. Inkonsistensi kewenangan baik perundang-undangan pemerintahan daerah dan sektoral terdapat tiga jawaban terhadap pertanyaan pertama, yaitu suatu hukum haruslah dapat menghadirkan kemanfaatan, kepastian, dan keadilan.³⁵¹

Deskriptif analitis dan fakta empiris dilihat dari perspektif pelaksanaan kebijakan otonomi daerah (desentralisasi) termasuk otonomi khusus/istimewa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Realitas yang ada di sejumlah daerah menunjukkan kebijakan otonomi telah memberikan kebebasan untuk membuat berbagai terobosan yang baik dalam penyelenggaraan layanan umum untuk masyarakat, dan peningkatan sistem pengelolaan pemerintahan berdasarkan elemen-elemen dasar pemerintahan daerah³⁵². Penyelenggaraan kebijakan hukum otonomi daerah dan desentralisasi termasuk politik hukum desentralisasi asimetrik dalam pelaksanaannya dianggap tidak mampu merealisasikan janjinya, yakni menuntaskan *issue* terkait relasi daerah dan pusat secara ekstensif, dan juga komitmen Pemerintah dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan

³⁵¹ Andryan, 2019, *Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.16, No.4, hlm. 419 - 432.

³⁵² Muhajir Mumu, Sumardjono, Maria SW., Manurung, Timer., & Ferdinand, Julius, 2019, *Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia*, Jurnal Antikorupsi Integritas, Vol.5, No.2, hlm.1-13.

rakyat khususnya di daerah dan juga realisasi semangat demokrasi diragukan oleh berbagai kalangan³⁵³.

Berdasarkan sejumlah fakta permasalahan Desentralisasi, (termasuk desentralisasi asimetrik) di Indonesia memperlihatkan sejumlah fakta yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi kewenangan baik ketentuan undang-undang pemerintahan daerah dan sektoral dalam penyelenggaraan pemerintahan, antara lain:

- (a) adanya ketidakjelasan pembagian urusan dan kewenangan sektoral secara konkuren, baik pemerintahan kota/kabupaten, provinsi dan pusat yang menimbulkan perbedaan ketidakteraturan, persepsi, inkonsistensi dan ketidakjelasan wewenang pemerintahan di berbagai sektor.³⁵⁴
- (b) pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah (termasuk pelaksanaan desentralisasi asimetrik) yang cenderung tidak konsisten yang kemudian menimbulkan pertentangan peraturan perundang-undangan, baik skala lokal maupun nasional yang menyebabkan terjadi ketimpangan pembangunan.
- (c) belum jelasnya pemberian kewenangan, baik yang merupakan tugas pilihan atau wajib dan terkesan sama di berbagai daerah oleh karena itu sering menyebabkan kebingungan dalam memilih karena tidak semuanya berkesesuaian dengan kebutuhan dan karakter, dan keuangan masing-masing daerah;

³⁵³ Simatupang, T, 2020, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pengawasan Perwalian di Indonesia Lintas Sejarah dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol.20, No.2, hlm. 221–223.

³⁵⁴ Susetio, W, 2013, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria*, Lex Jurnalica, Vol.10, No.3, hlm.135.

- (d) Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NPSK) menjadi syarat wajib dalam berbagai kebijakan pemerintah yang menimbulkan kegamangan unit sektoral terhadap syarat NSPK berakibat menurunnya kualitas pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah daerah. Kebebasan untuk bertindak sebelum dikelurkannya NSPK, akan tetapi sedikit sekali inovasi daerah dalam menentukan kualitas layanan umum sendiri³⁵⁵.
- (e) dukungan personil yang menguasai bidang tugasnya masing-masing tidak cukup cakap dalam menjalankan program pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah.

Berbagai urusan yang menjadi kewenangan daerah akan konsisten dijalankan manakala tidak terjadi politisasi dalam jabatan birokrasi karir. Birokrasi karir yang lemah dan tidak kompeten dalam bidang tugasnya cenderung memperlemah pelaksanaan setiap kebijakan pemerintah yang merupakan kewenangan daerah, sehingga inkonsistensi setiap ketentuan undang-undang yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan sering terjadi³⁵⁶.

³⁵⁵ Andryan, 2019, *Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.16, hlm. 90.

³⁵⁶ Rizal Irvan Amin, & Achmad, 2020, *Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Res Publica, Vol.4, No.2, hlm. 205 -220.

BAB V

HARMONISASI HUKUM DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN

DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN TATA KELOLA

PEMERINTAHAN YANG BAIK

5.1 Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Negara hukum juga merupakan negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia menjamin setiap warga negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Semua tindakan aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas dan kewenangan harus berdasarkan hukum yang berlaku dengan menempatkan kepentingan hukum dan peraturan perundang-undangan di atas kepentingan pribadi dan/atau golongan, sehingga terwujud suatu kehidupan masyarakat yang hidup dan tunduk di bawah supremasi hukum yang selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan perasaan keadilan di dalam masyarakat³⁵⁷.

Hak Asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa,

³⁵⁷ Amarini, 2018, *Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum*, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 17.

ras, agama, atau kelamin, dan karena itu bersifat asasi serta universal.³⁵⁸ Dasar dari semua hak asasi ialah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang dalam masyarakat multikultural sesuai dengan bakat dan cita-citanya.

Dalam masyarakat multikultural, dengan beragam suku bangsa, budaya, bahasa, dan agama, pembangunan hukum di Indonesia selalu menarik untuk dikaji dan diperdebatkan. Pembangunan hukum nasional menjadi cara untuk membangun masyarakat secara umum, dan membangun hukum secara khusus, sehingga pembangunan hukum nasional dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat nasional. Pembangunan hukum nasional selalu diiringi kompleksitas dari berbagai sisi, sebab harus mempertimbangkan beberapa hal, baik pada saat pembentukan dan penentuan tujuan yang hendak dicapai, penegakan hukum maupun pelayanan hukum³⁵⁹.

Pembangunan hukum yang berkeadilan secara umum adalah pembangunan hukum yang tidak semata-mata hanya menerapkan peraturan perundang-undangan tetapi pembangunan hukum yang senantiasa melibatkan dimensi perilaku manusia dan menjadikan rasa keadilan masyarakat sebagai tolak ukurnya.³⁶⁰ Pancasila sebagai sumber hukum menghendaki pembangunan hukum pada bagian pembentukan hukum nasional harus dijiwai oleh nilai-nilai

³⁵⁸ Botutihe, D., 2019, *Pembangunan Hukum dengan Pendekatan Teori Hukum Inklusif pada Negara Hukum Pancasila*, Jurnal Al Himayah, 3 (1), hlm.102-126.

³⁵⁹ Harefa, A., 2022, *Problematika Penegakan Hukum Pidana Mati Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Perlindungan Ham*, Jurnal Panah Keadilan, hlm. 99-116.

³⁶⁰ Kuriawan, C. P., 2018, *Pemegang Hak Tenaga Kerja Asing dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, hlm. 30-36.

yang terkandung di dalam Pancasila³⁶¹. Penegakan hukum dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai actual di dalam masyarakat beradab³⁶².

Harmonisasi hukum (undang-undang) sebagai bagian dari perlindungan hukum terhadap subjek maupun objek hukum yang diatur oleh suatu undang-undang, terlepas dari peruntukan/ditujukan undang-undang tersebut dibuat, kedua kata ini menjadi sering didengar atau terdengar dikarenakan hukum ditujukan sepenuhnya untuk memberikan perlindungan karena tujuan hukum yang terdiri dari kemanfaatan, keadilan maupun kepastian bertujuan untuk itu. Harmonisasi hukum tampak dan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sinkronisasi vertikal dan horizontal menelaah sampai sejauhmana hukum positif tertulis yang berlaku bagi suatu bidang yang sama itu berkesesuaian.³⁶³

Harmonisasi hukum nasional bertumpu pada paradigma Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang melahirkan sistem ketatanegaraan dengan dua

³⁶¹ Kurniawan, R., 2015, *Harmonisasi Hukum Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Perusahaan Pailit Ditinjau Dari Perspektif Pancasila Sila Ke Lima*, Jurnal Wawasan Yuridika, hlm. 687-704.

³⁶² Manan, B., Abdurahman, A., & Susanto, M., 2021, *Pembangunan Hukum Nasional Yang Religius Konsepsi dan Tantangan dalam Negara Berdasarkan Pancasila*, Jurnal Bina Mulia Hukum, hlm. 176-195.

³⁶³ Situmeang, S. M. T., 2019, *Kebijakan Kriminal dalam Penegakan Hukum untuk Mewujudkan Keadilan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Res Nullius Law Journal, hlm. 1.

asas fundamental, asas demokrasi dan asas negara hukum yang diidealkan mewujudkan sistem hukum nasional dengan tiga komponen, yaitu substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum³⁶⁴. Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional.³⁶⁵

Kerangka dan konsep dasar harmonisasi sistem hukum nasional dengan meletakkan pola pikir, yakni bermula dari paradigma Pancasila bersama-sama dengan konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam memperhatikan rasa keadilan masyarakat (*social sense of justice*) dan mengakomodasi aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat.

Perencanaan pembangunan merupakan proses yang kompleks dan memerlukan landasan yang kokoh untuk memastikan pelaksanaannya berjalan efektif dan mencapai tujuan yang diinginkan. Salah satu landasan yang paling penting dalam perencanaan pembangunan adalah tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mencakup prinsip-prinsip seperti

³⁶⁴ Samud, S., 2021, *Penegakan Hukum Pidana Perspektif Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Inklusif Jurnal Pengkajian Penelitian Ekonomi Dan Hukum Islam*, hlm. 50-65.

³⁶⁵ Udytama, I. W. W. W., Sugiantari, A. A. P. W., & Anom, I. G. N., 2021, *Harmonisasi Kearifan Lokal Dalam Penyelesaian Perkara Pidana Dalam Perspektif Ruu Kuh*, Jurnal Yusthima, hlm. 37- 42.

transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, dan supremasi hukum.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses yang kompleks dan berkelanjutan yang bertujuan untuk mengarahkan perkembangan ekonomi, sosial, dan lingkungan di suatu wilayah agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan pembangunan daerah menjadi lebih signifikan karena penerapan sistem desentralisasi yang memberikan otonomi luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi landasan penting dalam perencanaan pembangunan daerah. *Good governance* mencakup prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, dan supremasi hukum. Penerapan prinsip-prinsip ini diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan mampu melaksanakan pembangunan dengan lebih baik.

Governance dapat diartikan sebagai suatu proses tentang pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan sebagai pemerintahan. Apabila dalam proses pemerintahan, unsur-unsur tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, itu merupakan istilah pemerintahan yang baik (*good governance*)³⁶⁶. Secara umum, *good governance* adalah pemerintahan yang membangun dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi,

³⁶⁶ Sahya Anggara, 2016, *Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 202.

efisiensi, efektivitas, supermasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Menurut G. H. Addink, konsepsi *good governance* berkenaan dengan 3 (tiga) tugas dasar Pemerintah, yaitu:

- a. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security off all persons and society itself*).
- b. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*).
- c. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat (*to promote ecocomic, social and other aims in accordance with the wishes of the population*).

Menurut Kooiman bahwa *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi social politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.³⁶⁷ Berbagai pakar bahkan lembaga/organisasi memberikan definisi yang berbeda-beda terhadap istilah *good governance*, namun demikian definisi tersebut mencoba untuk memberikan arahan terhadap terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. *Governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga “kesinergisan”

³⁶⁷ Sedarmayanti, 2004, *Good Governance Pemerintahan Yang Baik Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 2.

interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.³⁶⁸

World Bank mengartikan *good governance* adalah penyelenggaraan manajemen pembangunan sosial dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik dan administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan kerangka kerja politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.³⁶⁹

Jazim Hamidi dalam penelitiannya mengemukakan pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) sebagai berikut: a) Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara; b) Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hukum administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara; c) Sebagian besar asas-asas umum pemerintahan yang baik masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat; dan d) Sebagian asas yang lain sudah menjadi hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya sebagai asas hukum.³⁷⁰

³⁶⁸ Sedarmayanti, 2010, *Reformasi Administrasi Publik Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*, Cet. II, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm, 276.

³⁶⁹ *Ibid.* hlm. 273.

³⁷⁰ PALAR, *Pakuan Law Review*, Volume 07, Nomor 02, Juli-Desember 2021, hlm.220-233, <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>.

Pengaturan mengenai AUPB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menjadi klasifikasi dari penilaian tentang bagaimana pengambilan keputusan oleh pemerintahan dapat dikatakan baik dan sesuai dengan konsepsi *Good Governance*. Secara konseptual, menurut Sahya Anggara, pengertian kata *baik* (*good*) dalam istilah *kepemerintahan yang baik* mengandung dua pemahaman, yaitu³⁷¹:

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial;
- b. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Prinsip-prinsip/asas-asas yang terkandung dalam *good governance* pada hakikatnya merupakan nilai-nilai etis atau norma hukum yang menjadi tolok ukur terhadap pelaksanaan kinerja pemerintahan yang baik guna mewujudkan tujuan negara serta untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga negara terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.³⁷²

Menurut Willem *Konijnenbelt* yakni kedudukan asas/prinsip *good governance* dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis.³⁷³

³⁷¹ *Ibid*, hlm. 78.

³⁷² Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak AAUPB di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 24.

³⁷³ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. VI, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.237.

Menurut Philipus M. Hadjon,³⁷⁴ prinsip/asas *good governance* harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari prinsip/asas *good governance* bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Prinsip/asas *good governance* adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. Prinsip/asas *good governance* ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang.³⁷⁵

Menurut SF. Marbun bahwa norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogyanya berbuat, karena itu pengertian norma (kaidah hukum) dalam arti sempit mencakup asas-asas hukum dan peraturan hukum konkrit, sedangkan dalam arti luas pengertian norma adalah suatu sistem yang berhubungan satu sama lainnya.³⁷⁶

Asas hukum merupakan sebagian dari kejiwaan manusia yang merupakan cita-cita yang hendak diraihinya. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang bahanya digali dan ditemukan dari unsur susila, didasarkan pada moral sebagai hukum

³⁷⁴ Philipus M. Hadjon *et al*, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. VIII. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 270.

³⁷⁵ Ridwan HR. *Op.cit*, hlm. 237.

³⁷⁶ *Ibid*, hlm. 78.

riil, bertalian erat dengan etika, kesopanan, kepatutan erdasarkan norma yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan pemerintahan, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efektivitas dan efisiensi, asas kearifan lokal, asas keberagaman, dan asas partisipatif. Rumusan para ahli, organisasi/ lembaga maupun penjabaran dari peraturan perundang-undangan terhadap asas/prinsip *good governance* menunjukkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan konsep terbuka (*open begrip*)³⁷⁷.

Prinsip *good governance* memberikan keleluasaan bagi pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya untuk terlibat aktif dalam kehidupan masyarakat guna merumuskan kebijakan yang akan menstimulasi kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Guna memfokuskan pembahasan terkait penerapan prinsip *good governance*, dalam penelitian ini, menggunakan asas/prinsip *good governance* sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintah Desa sebagai sebuah instrumen kekuasaan Negara yang berada digarda terdepan dala melayani kepentingan masyarakat sekaligus mewujudkan cita-cita nasional harus mampu menerjemahkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pemerintahannya.

³⁷⁷ *Ibid*, hlm. 90.

5.2. Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Harmonisasi hukum dalam konteks pemerintahan mengacu pada proses penyesuaian berbagai peraturan perundang-undangan yang ada agar tercipta sistem hukum yang konsisten, efektif, dan tidak bertentangan satu sama lain. Dalam era globalisasi dan desentralisasi pemerintahan seperti saat ini, harmonisasi hukum menjadi semakin penting untuk memastikan bahwa berbagai kebijakan dan regulasi di tingkat nasional maupun daerah saling mendukung dan memperkuat. Sistem desentralisasi melalui otonomi daerah, menjadikan harmonisasi hukum menjadi esensial untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* adalah konsep yang mencakup prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, supremasi hukum, efektivitas, efisiensi, responsivitas, dan inklusivitas. Penerapan prinsip-prinsip ini bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bertanggung jawab, transparan, adil, dan efektif dalam melayani masyarakat dan menjalankan fungsi-fungsinya.

Harmonisasi Hukum sebagai Pilar Tata Kelola Pemerintahan yang Baik terwujud sebagai supremasi hukum berarti bahwa semua tindakan dan keputusan pemerintah harus berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam konteks harmonisasi hukum, supremasi hukum berarti: (1) Semua peraturan perundang-undangan harus konsisten dengan konstitusi dan hukum yang lebih tinggi. Hal ini memastikan bahwa tidak ada peraturan yang bertentangan atau

melanggar prinsip-prinsip dasar hukum; (2) Hukum harus ditegakkan secara adil dan konsisten tanpa diskriminasi. Ini memastikan bahwa semua orang, termasuk pejabat publik, tunduk pada hukum yang sama; dan (3) Hukum harus melindungi hak asasi manusia dan memastikan bahwa semua orang diperlakukan dengan adil dan setara di hadapan hukum.

Keterkaitan yang cukup dominan adalah semangat dalam inklusivitas dan keadilan yang berarti bahwa semua kelompok masyarakat, termasuk kelompok rentan, harus mendapatkan manfaat dari pembangunan dan kebijakan pemerintah. Harmonisasi hukum mendukung inklusivitas dan keadilan dengan: (1) Memastikan bahwa sumber daya didistribusikan secara adil dan merata untuk mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi; (2) Membuat kebijakan yang memberikan perhatian khusus pada kelompok-kelompok rentan seperti perempuan, anak-anak, dan masyarakat miskin; dan (3) Memastikan bahwa semua orang memiliki akses yang sama terhadap perlindungan hukum dan keadilan.

Tantangan dalam harmonisasi hukum mewujudkan tata kelola yang baik ini diungkapkan kepala Bagian Organisasi srtda Kabupaten Pekalongan bahwa “Salah satu tantangan utama dalam harmonisasi hukum adalah tumpang tindih peraturan antara pusat dan daerah, atau antar peraturan di tingkat yang sama. Tumpang tindih ini dapat menimbulkan kebingungan, konflik, dan ketidakefisienan dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam mengatasi tumpang tindih peraturan, perlu dilakukan”. Senada diungkapkan oleh Kepala DPKAD bahwa perlu mengidentifikasi dan mendokumentasikan semua peraturan yang

ada untuk mengetahui peraturan mana yang tumpang tindih atau bertentangan. Melakukan revisi dan konsolidasi terhadap peraturan yang tumpang tindih atau bertentangan untuk menciptakan regulasi yang lebih harmonis dan konsisten”.

Hasil wawancara dengan Aditomo Herlambang³⁷⁸, sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan bahwa perbedaan interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan sering kali menjadi sumber konflik antara pemerintah pusat dan daerah, atau antar lembaga pemerintah. Dalam mengatasi perbedaan interpretasi hukum, perlu untuk ; (1) Membuat panduan interpretasi yang jelas dan detail untuk membantu pejabat pemerintah memahami dan menerapkan peraturan perundang-undangan dengan benar; dan (2) menyelenggarakan pelatihan dan pendidikan bagi pejabat pemerintah untuk meningkatkan pemahaman mereka tentang peraturan perundang-undangan dan cara menginterpretasikannya dengan benar.

Perencanaan pembangunan daerah yang efektif adalah fondasi penting untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat. Dinamika globalisasi dan desentralisasi pemerintahan saat ini, harmonisasi hukum dan penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi semakin krusial. *Good governance* mencakup prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, responsivitas, dan supremasi hukum. Prinsip-prinsip ini tidak hanya menciptakan pemerintahan yang bertanggung jawab dan transparan, tetapi juga

³⁷⁸ Hasil Wawancara dengan Aditomo Herlambang, *Sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan*, Tanggal 15 Mei 2024.

memastikan bahwa semua kebijakan dan program pembangunan benar-benar memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Sistem desentralisasi yang memberikan otonomi luas kepada pemerintah daerah, menghadapi tantangan besar dalam menyelaraskan peraturan pusat dan daerah. Sistem otonomi ini, di satu sisi, memberikan fleksibilitas kepada daerah untuk mengelola urusan mereka sendiri sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Desentralisasi ini sering kali menimbulkan kesenjangan dan ketidaksesuaian antara peraturan di tingkat pusat dan daerah, yang dapat menghambat pelaksanaan pembangunan dan menciptakan ketidakpastian hukum. Harmonisasi tidak berjalan dengan baik, tumpang tindih peraturan dan perbedaan interpretasi hukum dapat memicu konflik, menghambat implementasi kebijakan, dan mengurangi efisiensi pemerintahan.

Integrasi perencanaan pembangunan dalam kerangka *good governance* menjadi strategi utama untuk memastikan bahwa kebijakan dan program pembangunan tidak hanya mencapai tujuan mereka tetapi juga dilakukan dengan cara yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan adil. Transparansi memastikan bahwa semua proses dan keputusan dalam perencanaan pembangunan dapat diawasi oleh publik. Partisipasi melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi. Efektivitas dan efisiensi memastikan bahwa sumber daya digunakan secara optimal untuk mencapai hasil yang diinginkan. Responsivitas menjamin bahwa pemerintah tanggap terhadap

perubahan kebutuhan dan kondisi masyarakat, sedangkan supremasi hukum memastikan bahwa semua tindakan pemerintah berdasarkan hukum yang berlaku.

Strategi agar perencanaan pembangunan dapat terintegrasi dalam *good governance* adalah :

1. Peningkatan Transparansi dalam Perencanaan Pembangunan. Transparansi adalah kunci untuk memastikan bahwa proses perencanaan pembangunan dapat diawasi dan dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan. Strategi untuk meningkatkan transparansi meliputi:
 - a. Publikasi Dokumen Perencanaan: Semua dokumen perencanaan pembangunan seperti RPJPD, RPJMD, Renstra PD, dan RKPD harus dipublikasikan dan mudah diakses oleh masyarakat melalui website resmi pemerintah dan media lainnya.
 - b. Laporan Berkala: Pemerintah harus menyusun dan mempublikasikan laporan berkala tentang kemajuan pelaksanaan rencana pembangunan, termasuk penggunaan anggaran dan capaian program.
 - c. Sistem Informasi Terintegrasi: Mengembangkan sistem informasi yang terintegrasi untuk memantau dan melaporkan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan secara real-time.
2. Peningkatan Akuntabilitas dalam Proses Perencanaan. Akuntabilitas memastikan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan yang diambil selama proses perencanaan pembangunan. Beberapa strategi untuk meningkatkan akuntabilitas meliputi:

- a. **Audit dan Evaluasi Rutin:** Melakukan audit dan evaluasi secara rutin terhadap pelaksanaan program pembangunan untuk memastikan bahwa sesuai dengan rencana dan anggaran yang telah ditetapkan.
 - b. **Laporan Publik:** Menerbitkan laporan publik yang menjelaskan penggunaan anggaran, capaian program, dan hasil evaluasi secara terperinci.
 - c. **Mekanisme Pengaduan:** Membentuk mekanisme pengaduan yang memungkinkan masyarakat untuk melaporkan masalah atau penyimpangan dalam pelaksanaan program pembangunan.
3. **Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan.** Partisipasi masyarakat adalah elemen penting dalam perencanaan pembangunan yang berlandaskan *good governance*. Strategi untuk mendorong partisipasi meliputi:
- a. **Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan):** Mengoptimalkan pelaksanaan Musrenbang di semua tingkatan (desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi) sebagai forum partisipatif untuk menyusun rencana pembangunan.
 - b. **Konsultasi Publik:** Mengadakan konsultasi publik secara rutin untuk mendapatkan masukan dari masyarakat tentang perencanaan pembangunan.
 - c. **Platform Digital Partisipatif:** Menggunakan teknologi informasi untuk menciptakan platform digital yang memungkinkan masyarakat memberikan masukan dan usulan secara online.

4. Meningkatkan Efektivitas dan Efisiensi dalam Pelaksanaan Pembangunan. Efektivitas dan efisiensi adalah prinsip *good governance* yang memastikan penggunaan sumber daya secara optimal untuk mencapai tujuan pembangunan.
5. Penegakan Supremasi Hukum dalam Perencanaan. Supremasi hukum memastikan bahwa semua tindakan dan keputusan dalam proses perencanaan pembangunan didasarkan pada hukum yang berlaku.
6. Responsivitas dalam Perencanaan Pembangunan. Responsivitas berarti bahwa pemerintah harus tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
7. Inklusivitas dan Keadilan dalam Perencanaan. Inklusivitas dan keadilan memastikan bahwa semua kelompok masyarakat mendapatkan manfaat dari pembangunan dan kebijakan pemerintah.

Integrasi perencanaan pembangunan dalam *good governance* adalah langkah penting untuk memastikan bahwa kebijakan dan program pembangunan tidak hanya mencapai tujuan mereka tetapi juga dilakukan dengan cara yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan adil. Menerapkan strategi-strategi seperti peningkatan transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, efektivitas dan efisiensi, penegakan supremasi hukum, responsivitas, serta inklusivitas dan keadilan, pemerintah dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik yang mendukung pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat.

Hasil wawancara dengan Aditomo Herlambang³⁷⁹, sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan bahwa penerapan strategi-strategi ini dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas dalam perencanaan pembangunan. Dalam mengadopsi praktik-praktik terbaik dan belajar dari pengalaman daerah lain, pemerintah daerah dapat mengoptimalkan perencanaan pembangunan dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

5.3 Harmonisasi Hukum Dalam Pengaturan Perencanaan Pembangunan Daerah di Indonesia

Peraturan perundang-undangan merupakan faktor penting dalam upaya pencapaian tujuan nasional. Dalam konteks pembangunan, peraturan perundang-undangan merupakan sarana untuk mendukung terwujudnya tujuan pembangunan. Prasyarat untuk mewujudkan peran ini adalah sistem hukum yang sehat dan kemampuan untuk menghasilkan produk yang berkualitas tinggi. Kegagalan untuk membentuk sistem peraturan perundang-undangan yang baik akan mengakibatkan keadaan sebaliknya, yaitu peraturan perundang-undangan menjadi penghambat utama pembangunan dan pelaksanaannya.

Dokumen terkait rencana pembangunan dan rencana penyusunan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan pembangunan meliputi dokumen pembangunan nasional dan dokumen perencanaan pembangunan daerah, yang statusnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

³⁷⁹ Hasil Wawancara dengan Aditomo Herlambang, *Sebagai Kepala Bagia Hukum Kabupaten Pekalongan*, Tanggal 15 Mei 2024.

tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada tingkat nasional, dokumen perencanaan pembangunan meliputi Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga. Dokumen perencanaan pembangunan meliputi rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, rencana strategis satuan kerja mesin daerah, rencana kerja pemerintah daerah dan Renja SKPD.

Dokumen perencanaan legislasi meliputi dokumen perencanaan legislasi nasional dan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kemudian dokumen perencanaan legislasi meliputi dokumen perencanaan legislasi nasional dan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada tingkat pusat, dokumen perencanaan legislatif meliputi rencana legislative nasional (Prolegnas), rencana prioritas tahunan, rencana penyusunan peraturan pemerintah (Progsun PP), rencana penyusunan peraturan presiden (Program Kementerian/Lembaga (K/L). Legislasi tingkat Dokumen perencanaan mencakup pembentukan rencana pengawasan daerah provinsi dan kabupaten/kota (Propem Perda).

Tabel : 5
Perbandingan Perencanaan Pembangunan Dengan
Perencanaan Legislasi

No	Tingkat Perencanaan	Dokumen Perencanaan Pembangunan	Dokumen Perencanaan Legislasi
1	Perencanaan Pusat/ Nasional	RPJPN (Pasal 3 ayat (3) UU No25/2004 RPJMN (Pasal 3 ayat (3) UU No 25/2004 Renstra K/L (Pasal 6 ayat (1) UU No 25/2004 Renja K/L (Pasal 6 ayat (2) UU No 25/2004	Prolegmas (Pasal 16 UU No 12/2011) Program Prioritas Tahunan (Pasal 20 ayat (5) UU No 12/2011) Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 24 UU No. 12/2011) Program Penyusunan Peraturan Presiden (Pasal 30 UU 1) No. 12/2011 Perencanaan Peraturan Perundang-undangan K/L (Pasal 42 UU No.12/2011).
2	Perencanaan Daerah	RPJPD (Pasal 5 ayat (1) UU No. 25/2004) RPJMD (Pasal 5 ayat (2) UU No. 25/2004) Renstra SKPD (Pasal 7 UU No.25/2004) RKPD (Pasal 5 ayat (3) UU No.25/2004) Renja SKPD (Pasal 7 ayat (2) UU No. 25/2004)	Propem Perda Provinsi (Pasal 97 UU No. 23/2014 Pasal 32 UU No. 12/2011) Propem Perda Kab/Kota (Pasal 39 UU No. 12/2011 dan Pasal 150 UU No. 23/2014)

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024.³⁸⁰

Berdasarkan tabel tersebut di atas menunjukkan perencanaan pembangunan dan perencanaan legislasi yang tergambar adanya dua sistem perencanaan instrumen pembangunan yang sebenarnya saling terkait. Perencanaan pembangunan dalam pelaksanaannya akan memerlukan dukungan kerangka regulasi, perencanaan regulasi atau legislasi pun memerlukan arah agar sesuai dengan pencapaian tujuan nasional melalui pembangunan. Hal ini

³⁸⁰ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2024.

justru menjadi penyebab perencanaan pembangunan dan perencanaan legislasi tidak sinkron dan tidak harmonis sebab adanya pemisahan skema.

Keadaan ini menyebabkan pemborosan peraturan perundang-undangan, setiap proses perencanaan dirumuskan sesuai dengan kebutuhan perencanaan pembangunan dan perencanaan legislatif. Persoalan ini akan semakin diperumit dengan adanya tumpang tindih pengaturan antar peraturan yang telah ditetapkan. Kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak sesuai dengan rencana atau peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, maka proses pembangunan dapat terhambat.

Dualitas perencanaan dalam aspek kelembagaan pengelolaan perencanaan pembangunan. Perencanaan pembangunan dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), selain perencanaan legislasi, termasuk legislasi administratif, dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Kelembagaan yang menyusun rencana pembangunan dan rencana legislatif tidak terintegrasinya mengakibatkan inefisiensi biaya dan prosedur yang harus ditempuh. Pemerintah perlu menerapkan kebijakan untuk memastikan bahwa proses perbaikan sistem hukum dan regulasi berjalan secara sistematis dan berkelanjutan.

Dalam menuju pembangunan yang berkelanjutan, dalam jurnalnya Maret Priyanta menjelaskan bahwa terselenggarakannya pembangunan diwujudkan melalui perencanaan terhadap pembangunan perlu melakukan peningkatan kualitas dalam proses penyusunan rencana karena hukum

menentukan arah pembangunan untuk mencapai tujuan pembangunan dan lingkungan berdasarkan peraturan perundang-undangan³⁸¹.

Upaya yang dapat dilakukan agar permasalahan perencanaan peraturan perundang-undangan yang hasilnya tidak sinkron dengan perencanaan pembangunan adalah sinkronisasi sistem perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan pada tingkat pusat maupun tingkat daerah diantaranya dengan membuat transformasi program seperti pembentukan sistem kerangka peraturan menjadi sistem perencanaan yang mengintegrasikan perencanaan pembangunan dan perencanaan legislatif.

Kedua, menjalankan peran koordinasi antara Bappenas dengan Kementerian Hukum dan HAM/Badan Pembangunan Hukum Nasional, dan mengintegrasikan berbagai tahapan perencanaan pembangunan dengan perencanaan peraturan perundang-undangan, termasuk rencana legislasi nasional, rencana prioritas tahunan, rencana PP dan rencana peraturan presiden. Ketiga, dengan merumuskan kebijakan untuk mengkoordinasikan perencanaan regulasi tingkat daerah dengan perencanaan dan legislasi perencanaan pembangunan tingkat nasional. Keempat, merumuskan rencana evaluasi rutin terhadap sistem perencanaan pembangunan pusat dan daerah secara keseluruhan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Tujuan peraturan untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu dapat

³⁸¹ Maret Priyanta, *Pembaruan Dan Harmonisasi Peraturan Perundangundangan Bidang Lingkungan Dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, *Hasanuddin Law Review* 1, no. 3, 2015, hlm. 337.

memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang secara efisien dan efektif apabila adanya keselarasan³⁸².

Keselarasan satu sama lain dan jangan sampai hasil produk hukum dari proses perencanaan sudah salah penerapan di awalnya karena tidak ada sistem yang terintegrasi antara perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan. Menurut Peneliti bahwa adanya kecenderungan pembentukan peraturan Menteri yang berlebihan dari segi kuantitas dalam permasalahan perencanaan pembentukan regulasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Kuantitas yang berlebihan atas pembentukan peraturan Menteri diartikan jumlah regulasi saat ini berlebihan, apabila terus-terusan bertambah akan sangat berpotensi/berpengaruh terhadap kualitas regulasi yang buruk dan mengarah pada ketidakharmonisan, tumpang tindih, konflik antar regulasi.

Regulasi yang buruk akan berakibat pada regulasi yang saling bertentangan antara regulasi yang satu dengan regulasi lain seperti adanya tumpang tindih, multi tafsir, asas yang tidak ditaati, tidak berhasil, beban yang tidak perlu dan menimbulkan biaya tinggi. Adapun permasalahan kelembagaan dimana terdapat: (a) Ego sektoral lembaga, mengakibatkan tumpang tindih peraturan dan menimbulkan ketidakpastian hukum; dan (b) Ego kedaerahan, permasalahan peraturan daerah timbul karena potensi perpecahan antara daerah menjadi sebuah permasalahan yang muncul dalam sistem otonomi daerah.

³⁸² Insan Tajali Nur, 2018, *Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Yuriska Jurnal Ilmiah Hukum, hlm. 158 -174.

Beberapa permasalahan yang terjadi sudah menunjukkan bahwa regulasi yang sudah turut andil menyebabkan permasalahan tumpang tindih dan ketidakharmonisan regulasi yang sedang berjalan. Ego sektoral terjadi di Pemerintahan Daerah karena kurangnya koordinasi menjadi faktor penghambat dalam penyusunan Perda³⁸³. Regulasi yang sudah ada turut andil menimbulkan permasalahan regulasi sebab pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengizinkan kementerian untuk mengeluarkan aturan berdasarkan kewenangan.

Kewenangan ini tidak memberikan batasan atau membebaskan menteri dapat melakukan tindakan pembentukan peraturan tanpa harus terikat regulasi yang ketat dalam mengatur suatu tindakan yang harus dilakukan³⁸⁴. Hal ini yang menjadi sarana kementerian menyalurkan ego untuk menerbitkan berbagai peraturan. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut sudah dilakukan revisi akan tetapi tidak hanya itu nyatanya mayoritas Peraturan Menteri (permen) saat ini dibentuk berdasarkan kewenangan yang dimiliki Menteri atau kementerian bukan berdasarkan peraturan yang lebih tinggi. Berbagai regulasi lahir karena tidak adanya integrasi satu sama lain kementerian dan lembaga-lembaga yang ada dalam hal perencanaan pembentukan regulasi dengan perencanaan pembangunan daerah, sebagai berikut:

³⁸³ Taufik H. Simatupang, 2017, *Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah*, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, No. 1, hlm. 12-25.

³⁸⁴ Irfan Ardyan Nusanto, *Analisis Terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, *Volksgeist, Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, no. 1 2021, hlm. 39–52, <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i1.4660>.

Tabel : 6
Jumlah Regulasi 2021

No	Jenis Peraturan	Jumlah
1	Peraturan Pusat	3621
2	Peraturan Menteri	15464
3	Peraturan LPNK	4046
4	Peraturan Daerah	15982

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2021³⁸⁵.

Tabel : 7
Produk Hukum Tingkat Pusat Dan Daerah

No	Jenis Peraturan	Jumlah
1	Tingkat Pusat	60.616
2	Tingkat Daerah	192.756

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2021³⁸⁶.

Tabel : 8
Jenis Produk Hukum Tingkat Pusat

No	Jenis Peraturan	Jumlah
1	Undang-Undang Dasar	1
2	Ketetapan MPR	13
3	Undang-Undang	1.680
4	Perppu	295
5	Peraturan Pemerintah	4.664
6	Peraturan Presiden	1.908
7	Keputusan Presiden	8.610
8	Instruksi Presiden	683
9	Undang-Undang Darurat	178

³⁸⁵ Sumber: Data Sekunder, Tahun 2021

³⁸⁶ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2021

10	Peraturan Penguasa Perang Tertinggi	48
11	Peraturan Kementerian	34.235
12	Peraturan Lembaga Negara	623
13	Peraturan LPNK	5.184
14	Peraturan Lembaga Non Struktural	2.491

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2021³⁸⁷.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, maka terlihat peraturan Menteri yang menimbulkan dampak terhadap lahirnya atau terbentuknya kembali peraturan-peraturan tingkat daerah seperti yang tergambar pada tabel di atas mengalami peningkatan yang cukup drastis dampaknya akan regulasi yang ada di tingkat daerah (lihat tabel sebelumnya). Secara hierarki, regulasi semakin ke bawah akan semakin bertambah. Satu undang-undang dapat memunculkan Peraturan Pemerintah sekurang-kurangnya akan direspons dengan satu peraturan daerah di setiap daerah³⁸⁸. Pelaksanaan urusan pemerintahan dalam hal ini daerah yang dibentuk ialah untuk memudahkan dan mengoptimalkan pelaksanaan urusan pemerintah daerah, sehingga akan lebih sesuai dengan kebutuhan daerahnya khususnya kebutuhan masyarakatnya sebagai wewenang delegasi untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri³⁸⁹.

Lemahnya lembaga pembentuk perencanaan pembentukan PP dan Perpres untuk memastikan seluruh perpres yang dibentuk pada tahun tertentu

³⁸⁷ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2021.

³⁸⁸ Arfan Faiz Muhlizi, 2017, *Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*, *Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, No. 3, hlm.349,

³⁸⁹ Rizki Ramadhan Faisal and Aidul Fitriadi Azhari, 2021, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Urusan Konkuren Bidang Pelayanan Dasar Di Kota Serang*, *Volksgeist Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, No. 1, hlm.125-137.

sesuai dengan perencanaannya menjadi permasalahan keefektivitasan peraturan perundang-undangan, sebab saat ini yang terjadi adalah tidak adanya lembaga khusus pengawas untuk memastikan atau menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan. Hal ini pula yang berdampak pada regulasi yang bertentangan dengan perencanaan pembangunan daerah, seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa dokumen perencanaan pembangunan baik ditingkat pusat maupun daerah dengan dokumen perencanaan legislasi tidak sinkron karena memiliki 2 (dua) skema tersebut, mengatur hal yang sama namun pelaksanaannya yang berbeda satu sama lain.

Salah satu yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penyusunan Prolegnas didasarkan pada sistem perencanaan pembangunan nasional rencana pembangunan jangka panjang nasional dan rencana pembangunan jangka menengah atau RPJMN. Kelemahan dalam mengatur teknis dari ketentuan tersebut adalah penyebaran kewenangan yang berada di antara perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi yang menuntut adanya jalur birokrasi yang semakin panjang dan risiko tidak sinkronnya perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi. Persoalan serupa juga ditemukan pada perencanaan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam hal ini pada program susunan nasional PP dan program susunan Perpres.

Penyusunan program susunan PP ditanggung oleh Kemenkumham sedangkan program susunan Perpres dengan Bappenas yang bertanggung

jawab menyusun rencana kerja pemerintah. Potensi tidak sinkronnya 2 (dua) skema tersebut akan terlihat dalam kerangka waktu penyusunan dokumen perencanaannya. Perbedaan kebutuhan antara perencanaan pembangunan dan perencanaan regulasi. Kondisi yang melatarbelakangi kedua dokumen perencanaan itu dapat mengalami perubahan signifikan dan menyebabkan tidak bertemunya kebutuhan regulasi dengan apa yang diprioritaskan pembangunan nasional.

Hasil wawancara dengan Casmidi³⁹⁰ sebagai Kepala BPKD Kabupaten Pekalongan bahwa perencanaan regulasi di tingkat pusat menemukan jumlah produk regulasi yang diundangkan terhitung besar, menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, mengalami pengurangan jumlah³⁹¹. Dalam hal ini mengalami penurunan akan tetapi masih berjalan permasalahan hingga saat ini terutama pelaksanaan regulasi-regulasi yang ada, sebab terdapat tumpang tindih regulasi (*overlapping regulations*).

Menurut Peneliti saat mengikuti proses perancangan Peraturan Menteri, terdapat Kementerian yang telah melakukan upaya pencegahan dengan mengadakan seminar dan mengundang narasumber-narasumber yang ahli dan berpengalaman dalam bidang pembentukan peraturan di Indonesia. Hal ini merupakan suatu kemajuan bahwa Kementerian telah mengupayakan tindakan preventif dalam pembentukan peraturan yang sebenarnya masih terlihat

³⁹⁰ Hasil Wawancara dengan Casmidi, *Sebagai Kepala BPKD Kabupaten Pekalongan* Tanggal 16 Mei 2024.

³⁹¹ Diani et.al Sadiawati, 2019, *Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia, Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya*, Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta, hlm. 61.

pengeluaran regulasi yang tergolong banyak seperti yang tersirat dalam data gambar di atas. Potensi masalah yang ada wewenang untuk membentuk dan mengharmonisasikan perundang-undangan perlu dikembalikan ke Pemerintah Daerah. Peraturan yang mengatur hal yang sama dari satu peraturan ke peraturan lainnya.

Proses perencanaan dan perancangan regulasi di tingkat eksekutif. Sinergi antara perencanaan legislasi dan perencanaan kebijakan pembangunan di tingkat pusat dan daerah. Minimnya prosedur pengawasan dan evaluasi regulasi, serta kurangnya lembaga khusus yang menangani semua aspek sistem perundang-undangan akan sama dengan menimbulkan *hiper-regulasi*. Pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan, dan belum menjadi bagian penting dari sistem perundang-undangan, karena fungsi pengawasan tidak termasuk dalam tahapan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan kelembagaan selama ini hanya sebatas pada kewenangan dalam pembentukan peraturan proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan tanpa memperhatikan fungsi pengawasan dan pengevaluasian dalam proses perencanaan dan pembentukannya.³⁹²

Penyusunan peraturan pemerintah dan Perpres perlu berkenaan dengan dasar pembentukan penyelenggaraan pemerintahan terencana dan tidak bersifat reaktif. Materi dari Perpres bukan materi yang diperintahkan oleh suatu

³⁹² M. Nur Sholikin, 2018, *Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pasar Modal* 8, no. 15, hlm.79 - 95.

undang-undang untuk melakukan pelaksanaan Peraturan Pemerintah sebagai contohnya penindaklanjutan dari *Infrastructure Summit 2005* oleh pengaturan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum³⁹³.

Menurut Purnomo Sucipto,³⁹⁴ mengemukakan pendapatnya yang pada intinya kekurangan dari peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh lembaga eksekutif, ketika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang tidak jelas atau tidak diatur, cenderung membuat ketentuan yang menguntungkan dirinya. Reformasi regulasi adalah memiliki lembaga yang sesuai dan berwibawa serta dukungan sumber daya manusia yang kuat, bukan dari partai politik atau orang-orang yang berafiliasi dengan partai politik, tetapi sumber daya manusia yang profesional dengan pengalaman dan pemahaman yang nyata.

Pembentukan peraturan dapat dikatakan urgen karena lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan sehingga parameter lemahnya lembaga khusus ini bukan hanya lemah tetapi juga karena ego sektoral dan ego kementerian yang sangat menonjol. Presiden mempunyai visi dalam menjalankan roda pemerintahannya. Semua rencana kementerian, lembaga nonkementerian, dan daerah akan mendukung visi presiden. Jika semua lembaga melaksanakan visi presiden secara serentak, maka tidak perlu ada konflik kepentingan, seperti ego sektoral, ego kementerian, ego lembaga non-kementerian, dan ego daerah.

³⁹³ Ibnu Shina Chandranegara, 2017, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, *National Conference of Constitutional and Administrative Law Academician*, no. November, hlm.20.

³⁹⁴ Purnomo Sucipto, *Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan*, 2015. <https://setkab.go.id/mengapaundang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya sudah memberikan sinyal tentang lembaga pembentuk regulasi akan tetapi mengingat kondisi peraturan perundangundangan yang cukup memprihatinkan, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas, maka lembaga tersebut menjadi sangat urgen³⁹⁵.

Menurut Peneliti bahwa Indonesia memang menganut sistem hukum tertulis dengan konsekuensinya akan mengakibatkan lahirnya Undang-Undang baru dan peraturan-peraturan baru. Pembentukan regulasi di Indonesia untuk kedepannya dapat meminimalisir maupun mengalami keberhasilan dalam hal permasalahan peraturan dari segi pembentukannya dan segi harmonisasi. Pembangunan nasional dalam mencapai tujuan negara hanya dapat dilaksanakan oleh seluruh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat maupun daerah sehingga berkesinambungan.

Kesadaran setiap lembaga atau instansi negara yang berwenang dalam membentuk atau merancang peraturan dalam konteks yang bukan saat ini saja tapi untuk kedepannya itu hal yang sangat penting untuk dimiliki.³⁹⁶ Hal ini agar suatu hari kemudian pihak yang berwenang tidak mudah untuk mengadakan atau membuat peraturan baru artinya disini pembentukan suatu peraturan harus bersifat tegas dan matang.

Contoh dalam Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum terhadap Sistem Pendidikan Nasional yang menjelaskan bahwa matriks

³⁹⁵ Wicipto Setiadi, 2003, *Restrukturisasi Lembaga Pembentuk Regulasi*, hlm.2020.

³⁹⁶ Wicipto Setiadi and Ali Imran Nasution, 2020, *Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 4, hlm.473.

pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menimbulkan sejumlah permasalahan. Pengaturan terkait pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK dari pemerintah kabupaten atau kota ke pemerintah provinsi. Salah satu pihak yang terkena imbas akibat diberlakukannya kebijakan ini adalah guru honorer³⁹⁷. Pengalihan kewenangan tersebut ternyata berpengaruh kepada tunjangan yang diterima guru honorer.

5.4 Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Menggunakan Teori *Good Governance*

Tiga terminologi yang masih rancu dengan istilah dan konsep *good governance*, yaitu: *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *good government* (pemerintahan yang baik), dan *clean governance* (pemerintahan yang bersih). Makna sebenarnya dan tujuan yang ingin dicapai atas *good governance*, maka adapun beberapa pengertian dari *good governance*, antara lain: (a) Menurut Bank Dunia (*World Bank*) *Good governance* merupakan cara kekuasaan yang digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat³⁹⁸. (b) Menurut *United National Development Planning* (UNDP) *Good governance* merupakan praktek

³⁹⁷ Eko Suparmiyati, 2017, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis Dan Evaluasi Hukum Mengenai Sistem Pendidikan Nasional, Pusat Analisis Dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I*, No. 1, hlm. 324.

³⁹⁸ Mardoto, 2009, *Mengkritisi Clean And Good Governance Di Indonesia*, Dalam <https://mardoto.com>.

penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan. Penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif di semua tingkatan.

Kunci utama memahami *good governance*, menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) merupakan pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolok ukur kinerja suatu pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut meliputi³⁹⁹.

- a. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingannya;
- b. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia;
- c. Transparansi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu;
- d. dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau;
- e. Peduli dan stakeholder: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan;
- f. Berorientasi pada consensus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu consensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok

³⁹⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, 2003, *Good Governance Dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*, Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, Tanggal 15 Juli 2003.

masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur;

- g. Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka;
- h. Efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin;
- i. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan; dan
- j. Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut.

Dalam proses memaknai peran kunci stakeholders (pemangku kepentingan), mencakup 3 (tiga) domain *good governance*, yaitu:

1. Pemerintah yang berperan menciptakan iklim politik dan hukum yang kondusif;
2. Sektor swasta yang berperan menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan; dan

3. Masyarakat yang berperan mendorong interaksi sosial, ekonomi, politik dan mengajak seluruh anggota masyarakat berpartisipasi⁴⁰⁰.

Makna dari *governance* dan *good governance* pada dasarnya tidak diatur dalam sebuah undang-undang. *Governance* adalah tata pemerintahan, penyelenggaraan negara, atau management (pengelolaan) yang artinya kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* itu sendiri memiliki unsur kata kerja, yaitu *governing* yang berarti fungsi pemerintah bersama instansi lain, swasta dan warga negara) yang dilaksanakan secara seimbang dan partisipatif. *Good* dalam *governance* mengandung arti nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional untuk kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.⁴⁰¹

Good governance adalah tata pemerintahan yang baik atau menjalankan fungsi pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (struktur, fungsi, manusia, aturan, dan lain-lain). *Clean government* adalah pemerintahan yang bersih dan berwibawa. *Good corporate* adalah tata pengelolaan perusahaan yang baik dan bersih. *Governance without government* berarti bahwa pemerintah tidak selalu diwarnai dengan lembaga, tapi termasuk dalam makna proses pemerintah⁴⁰².

⁴⁰⁰ Sofian Effendi, 2005, *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*, Makalah Seminar Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN, 22 September 2005, hlm. 34.

⁴⁰¹ Leny Novianti, 2015, *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah*, LPPM UIN Suska Riau, Pekanbaru, hlm. 49.

⁴⁰² Prasetijo, 2009, *Good Governance Dan Pembangunan Berkelanjutan dalam* <https://prasetijo.wordpress.com>.

Konsep *good governance* dapat diartikan menjadi acuan untuk proses dan struktur hubungan politik dan sosial ekonomi yang baik. Human interest adalah faktor terkuat yang saat ini mempengaruhi baik buruknya dan tercapai atau tidaknya sebuah negara serta pemerintahan yang baik. Setiap manusia memiliki kepentingan individu, kelompok, dan/atau kepentingan masyarakat nasional bahkan internasional. Dalam mewujudkan setiap kepentingan tersebut selalu terjadi benturan.

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Negara berperan memberikan pelayanan demi kesejahteraan rakyat dengan sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Meruju pada 3 (tiga) pilar pembangunan berkelanjutan. Dalam pembangunan ekonomi, lingkungan, dan pembangunan manusia.

Good governance menyentuh 3 (tiga) pihak yaitu pihak pemerintah (penyelenggara negara), pihak korporat atau dunia usaha (penggerak ekonomi), dan masyarakat sipil (menemukan kesesuaiannya). Ketiga pihak tersebut saling berperan dan mempengaruhi dalam penyelenggaraan negara yang baik. Sinkronisasi dan harmonisasi antar pihak tersebut menjadi jawaban besar. Berbagai statement negatif yang dilontarkan terhadap pemerintah atas keadaan

Indonesia saat ini. Berbagai hal mendasar yang harus diperbaiki, yang berpengaruh terhadap *clean and good governance*, diantaranya⁴⁰³.

1. Integritas Pelaku Pemerintahan

Peran pemerintah yang sangat berpengaruh, maka integritas dari para pelaku pemerintahan cukup tinggi tidak akan terpengaruh walaupun ada kesempatan untuk melakukan penyimpangan misalnya korupsi.

2. Kondisi Politik dalam Negeri

Jangan menjadi dianggap lumrah setiap hambatan dan masalah yang dihadirkan oleh politik. Bagi terwujudnya *good governance* konsep politik yang kurang demokratis yang berimplikasi pada persoalan di lapangan.

3. Kondisi Ekonomi Masyarakat

Krisis ekonomi bisa melahirkan berbagai masalah sosial yang bila tidak teratasi akan mengganggu kinerja pemerintahan secara menyeluruh.

4. Kondisi Sosial Masyarakat

Masyarakat yang solid dan berpartisipasi aktif akan sangat menentukan berbagai kebijakan pemerintahan. Khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan perwujudan riil *good governance*.

5. Sistem Hukum

Menjadi bagian yang tidak terpisahkan disetiap penyelenggaraan negara. Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*. Kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja

⁴⁰³ Efendi, *Ibid*, hlm. 37.

pemerintahan secara keseluruhan. *Good governance* tidak akan berjalan dengan baik di atas sistem hukum yang lemah. Penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Good governance menurut Thoha⁴⁰⁴ bahwa tata pemerintahan yang baik atau yang sering disebut dengan *Good governance* merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara Reguler dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini hadir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat yang berkelanjutan. Pada akhir dasa warsa yang lain, konsep *governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik.

Dalam disiplin atau profesi manajemen publik konsep ini dipandang dari suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial, terutama mengurangi campur tangan control yang dilakukan pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan menciptakan pengelolaan manajerial yang bebas korupsi.

Mencari orang yang jujur dan memiliki integritas tinggi sama halnya dengan mencari jarum dalam tumpukan jerami. Memilih aparatur atau pelaku pemerintahan yang unggul akan berpengaruh baik dengan penyelenggaraan

⁴⁰⁴ Miftah Thoha, 2004, *Birokrasi Dan Politik*, Cet. ke-2. PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hlm. 61 .

negara. Korupsi yang masih tetap eksis sampai saat ini adalah salahsatu faktor yang mempersulit dicapainya *good governance*. Pemberantasan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) menjadi agenda wajib yang tidak pernah lelah untuk dilakukan.

Mencegah (preventif) dan menanggulangi (represif) adalah dua upaya yang dilakukan. Pencegahan dilakukan dengan memberi jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (*open government*). Jaminan kepada hak publik seperti hak mengamati perilaku pejabat, hak memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak mengajukan keberatan bila ketiga hak di atas tidak dipenuhi secara memadai. Jaminan yang diberikan jika memang benar-benar bisa disosialisasikan dengan baik kepada masyarakat⁴⁰⁵.

5.5 Studi Perbandingan Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Berbagai Negara

5.5.1 Negara Jepang

Jepang sebuah negara yang mempunyai Rencana Pembangunan Komprehensif Seluruh Jepang (Rencana Nasional) telah disusun sejak pasca perang dari tahap I sampai tahap V Semenjak masa restorasi pembangunan pasca perang dunia II, masa pertumbuhan ekonomi yang pesat, sampai sekarang ini, persoalan pemusatan penduduk dan pertumbuhan industri di

⁴⁰⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, 2003, *Good Governance Dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*, Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, tanggal 15 Juli 2003.

kota-kota besar terutama Tokyo terus menerus telah menjadi topik problem utama yang muncul rencana nasional.

Rencana nasional tersebut dibahas juga penyebaran industri dan populasi serta koreksi perbedaan tingkat hidup antar wilayah. Pada tahap I mengarah pada penyebaran pembangunan kota-kota industry baru sebagai lokasi pertumbuhan industri di daerah-daerah, tahap II meluncurkan rencana besar sejalan gelombang pertumbuhan ekonomi yang pesat saat itu, yakni dengan tema industri, peternakan, rekreasi dan lain sebagainya.

Tahun 1970 dengan adanya *Nixon Shock* (pengaruhnya kepembatasan fluktuasi nilai tukar yen), *Oil Shock* dan faktor-faktor lain, pertumbuhan ekonomi mengalami perlambatan, dan masuk kemasa pertumhan stabil. Perencanaan pembangunan pada tahap II ternyata prediksinya berlebihan dari permintaan yang kenyataanya ada. Dalam hal ini tanpa perdebatan yang panjang, isi perencanaan tersebut ada yang dikoreksi dan ada yang dihentikan.

Tahap III diluncurkan gagasan populasi konstan, dan dilakukan pematangan kota-kota di daerah agar memiliki fungsi-fungsi memadai seperti transportasi, perumahan, kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya. Pada tahap IV yang disusun pada tahun 1987 di bawah kondisi gelembung, disuarakan pembentukan negara dengan penyebaran.

5.5.2 Negara Malaysia

Pemerintah daerah di Malaysia mendasarkan segala kegiatannya pada Undang-Undang Pemerintah Daerah tahun 1976 (*Local Government*

Act. 196), yang mengatur kewenangan, tugas-tugas, tanggung jawab dan fungsi pemerintah daerah. Sedangkan pemerintah daerah di Philipina mendasarkan pada undang-undang Pemerintah Daerah tahun 1991 (*Local Government Code, 1991*). Undang-undang ini sangat komprehensif, menyentuh mulai dari struktur, fungsi dan kewenangan termasuk perpajakan dan hubungan antar pemerintahan.

Struktur Pemerintahan di Malaysia menganut sistem Parlemerter dua kamar yang terdiri dari DPK dan Senat. Kabinet merupakan suatu Dewan Menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri dan terdiri dari anggota Parlemen yang ditunjuk Perdana Menteri. Kabinet ini merupakan lembaga eksekutif yang secara kolektif bertanggung jawab kepada Parlemen.

Negara Bagian Kesultanan merupakan lembaga tertinggi, yang bertindak sebagai penasehat Dewan Eksekutif Negara Bagian yang diketuai oleh seorang Menteri Besar. Semua Negara bagian mempunyai sistem legislatif satu kamar. Pada tingkat lokal dewan distrik dipimpin oleh seorang Walikota atau Presiden Komite yang bertanggung jawab atas segala kegiatan pemerintahan lokal. Kedua pemerintah daerah tersebut berada di bawah kendali pemerintah negara bagian.

Dalam sistem federal, seperti yang dianut oleh Malaysia, pejabat distrik merupakan pejabat kunci di dalam sistem pemerintahan daerah. Dewan Kota terdiri dari pejabat sipil negara, seperti perencana kota dan pejabat kesehatan. Dewan yang lebih mapan, mayoritas dari mereka dipilih, di lain dewan tetap ditunjuk dari warga setempat dan bukan dipilih. Pejabat

Distrik pada beberapa kasus merupakan seorang ketua. Pada dekade terakhir (1970-an) dewan pemerintah dan desa dengan anggota dan ketua yang dipilih telah diterapkan untuk 27 distrik, dewan lokal, dengan anggota dewan dan ketuanya dipilih, telah diberlakukan di 310 kota dan desa, tetapi sejak diberlakukannya *Local Government Act tahun 1976*, restrukturisasi di pemerintah daerah dilaksanakan dan sejak itu jabatan Walikota ditentukan dan ditunjuk oleh pemerintah pusat, dalam hal ini diwakili oleh Pemerintah Negara Bagian.

5.5.3 Negara Thailand

Thailand sebuah negara dengan sistem Pemerintah Daerah baru melaksanakan undang-undang yang baru, setelah lama sekali mendasarkan pada Undang-undang Pemerintahan tahun 1993 (*Publik Administration Act. 1993*) yang memberikan dasar pemerintahan di daerah. Dalam undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana saja. Segala sesuatu diputuskan dari Bangkok. Setelah konstitusi baru dibuat dan dilaksanakan sejak tahun 1998, peranan pemerintah daerah semakin jelas. Pemerintah pusat di Bangkok mulai memberikan beberapa kewenangan kepada pemerintah daerah seperti di bidang pengumpulan pajak dan retribusi.

Struktur Pemerintahan Thailand yang menganut sistem Monarki, memiliki parlemen yang terdiri dari dua kamar: DPR (500 anggota) dan Senat (200 anggota dipilih). DPR terdiri dari 100 wakil proposional dari 400 anggota yang dipilih langsung dari 400 konstituen, Pemerintah Pusat

(eksekutif) terdiri dari kantor Perdana Menteri, 13 kementerian dan 30 Menteri dalam Kabinet. Gubernur Provinsi, Kepala Distrik dan Sub Distrik bertanggung jawab atas pemerintahan propinsi. Pemerintah Daerah Kota dilaksanakan melalui Bangkok Metropolitan Administration (BMA), kota-kota memerintah daerah pusat perkotaan di propinsi dan Kota Pattaya. Pemerintah daerah pedesaan termasuk Organisasi Pemerintahan Propinsi, Organisasi Pemerintahan Tambon dan Organisasi Pemerintahan Sukhapiban.

5.5.4 Negara Philipina

Philipina sebuah Negara yang memiliki sistem Pemerintah Daerah menerima jatah (*allotment*) dari andil pendapatan internal melalui pengumpulan pajak lokal, andil dari kekayaan pemerintah pusat, andil dari keuntungan yang diperoleh dari perusahaan milik negara, pinjaman, surat obligasi, surat hutang dan lain-lain. Pemerintah Nasional Philipina terdiri dari: cabang eksekutif dipimpin oleh seorang Presiden, cabang legislatif dan cabang peradilan.

Cabang eksekutif terdiri dari Menteri Kabinet (*cabinet secretaries*), birokrasi nasional dan militer. Cabang Legislatif atau Kongres terdiri dari 24 anggota Senat dan 220 anggota DPR. Cabang Peradilan terdiri dari Mahkamah Agung, *Court of Appeals*. Pengadilan Daerah dan Pengadilan Khusus (Pengadilan anak dan keluarga) sub divisi dan Negara adalah propinsi, Kota Besar, Kota Kecil dan Desa (Barangai).

5.5.5 Negara Indonesia

Indonesia sebuah Negara yang sistem Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah ditekankan sebagai otonomi yang bertanggung jawab, dan memprioritaskan keharmonisan dan demokrasi, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas dalam memberikan pelayanan umum dan menjaga kestabilan politik dan integritas bangsa. Tiga prinsip dasar desentralisasi yang diterapkan adalah desentralisasi politik (devolusi), dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pengaturan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal ini daerah dapat dikatakan mendapatkan otonomi penuh dalam arti daerah dapat mengelola segala urusan, kecuali urusan pertahanan dan keamanan, luar negeri, moneter, peradilan, agama dan urusan-urusan lain yang masih membutuhkan penanganan pemerintah pusat. Dekonsentrasi hanya diserahkan kepada pemerintah provinsi, dan tugas pembantuan dapat dilakukan oleh setiap pemda yang mendapat tugas dari pemerintah.

Struktur pemerintahan masing-masing negara, dapat melihat perbedaan-perbedaan dan persamaan-persamaan. Struktur pemerintahan di Indonesia, ada lima lembaga tinggi negara yaitu MPR, DPR, Presiden, MA dan BPK. Presiden merupakan jabatan eksekutif tertinggi, di samping itu MPR dan DPR merupakan lembaga legislatif. Presiden dan anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat lewat Pemilihan Umum. Presiden dibantu oleh para menteri.

Pemerintah Daerah dibagi menjadi Pemerintah Daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Bupati/Walikota. Pada tingkat bawah Kabupaten/Kota terdapat Kecamatan dan Pemerintah Daerah paling bawah adalah Desa/Kelurahan. Sementara itu di tingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota), kementerian sektoral mempunyai kantor-kantor wilayah, yang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, semua dihibahkan ke Pemerintah Daerah.

Sistem Pemerintahan dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di berbagai Negara, seperti Negara Jepang, Negara Malaysia, Negara Thailand, Negara Philipina, dan Negara Indonesia sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 9
Perbandingan Sistem Pemerintahan Dalam Perencanaan
Pembangunan Daerah Di Berbagai Negara

No.	Negara	Sistem Pemerintahan Dalam Perencanaan Pembangunan	Dasar Hukum
1.	Jepang	Jepang sebuah negara yang memiliki Sistem Pemerintahan Daerah membuat program Rencana Pembangunan Komprehensif Seluruh (Rencana Nasional) telah disusun sejak pasca perang dari tahap I sampai tahap V	<i>Nixon Shock, Oil Shock</i> dan faktor-faktor lain, pertumbuhan ekonomi mengalami perlambatan, dan masuk kemasa pertumhan stabil.
2.	Malaysia	Malaysia sebuah negara dengan Sistem Pemerintah Daerah di mendasarkan segala kegiatannya pada Undang-Undang pemerintah Daerah tahun 1976 (<i>Local Government Act. 196</i>), yang	Undang-Undang Pemerintah Daerah tahun 1976 (<i>Local Government Act. 196</i>), yang mengatur kewenangan, tugas-

		mengatur kewenangan, tugas-tugas, tanggung jawab dan fungsi pemerintah daerah.	tugas, tanggung jawab dan fungsi pemerintah daerah.
3.	Thailand	Thailand sebuah negara dengan Sistem Pemerintah Daerah baru melaksanakan undang-undang yang baru, berdasarkan pada Undang-undang Pemerintahan tahun 1993 (<i>Publik Administration Act. 1993</i>) yang memberikan dasar pemerintahan di daerah.	Undang-Undang Pemerintahan tahun 1993 (<i>Publik Administration Act. 1993</i>) yang memberikan dasar pemerintahan di daerah
4.	Philipina	Philipina sebuah negara dengan Sistem Pemerintah Daerah menerima jatah (<i>allotment</i>) dari andil pendapatan internal melalui pengumpulan pajak lokal, andil dari kekayaan pemerintah pusat, andil dari keuntungan yang diperoleh dari perusahaan milik negara, pinjaman, surat obligasi, surat hutang dan lain-lain.	Kongres terdiri dari 24 anggota Senat dan 220 anggota DPR. Cabang Peradilan terdiri dari Mahkamah Agung, <i>Court of Appeals</i> . Pengadilan Daerah dan Pengadilan Khusus.
5.	Indonesia	Indonesia sebuah negara dengan sistem Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah ditekankan sebagai otonomi yang bertanggung jawab, dan memprioritaskan keharmonisan dan demokrasi, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas dalam memberikan pelayanan umum dan menjaga kestabilan politik dan integritas bangsa.	Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dan memperoleh pendapatan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024⁴⁰⁶.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa Sistem Pemerintahan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan di Negara Jepang,

⁴⁰⁶ Sumber: *Data Sekunder*, Tahun 2024

Negara Malaysia, Negara Thailand, Negara Philipina, dan Negara Indonesia mempunyai latar belakang sejarah yang berbeda, tetapi pada umumnya memiliki peranan pada tingkat bawah, yaitu bahwa semua pemerintah daerah mempunyai hubungan yang sangat erat dengan pemerintah tingkat yang lebih tinggi baik pemerintah provinsi maupun negara bagian, atau ke pemerintah pusat.

Pemerintah Daerah sangat membutuhkan dana sehingga dapat mengelola rumah tangganya dengan baik. Secara tradisional, negara: Jepang, Malaysia, Philipina, Thailand, dan Indonesia pada umumnya memiliki sumber pendapatan yang sama seperti pajak lokal (property, hotel dan restoran serta pajak hiburan), retribusi, perijinan dan pendapatan dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pemerintah Daerah di Malaysia menyandarkan sumber pendapatannya dari sumber tradisional dan subsidi dari Pemerintah Negara Bagian. Beberapa Pemerintah Daerah menerima dana bantuan dari tarif bea. Sumber lain yang dapat diterima oleh daerah dari denda-denda (hal ini karena penerapan enforcement yang sangat tegas), obat-obatan dan keuntungan. Thailand pemerintah daerah di samping mendapatkan dananya dari sumber-sumber tradisional, seperti yang disebutkan di atas, juga mendapatkan bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk grant, sumbangan, subsidi dan perijinan tanah.

Pemerintah Daerah di Indonesia dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan

Daerah, diharapkan dapat memperoleh pendapatan yang jauh lebih besar dibandingkan dengan periode sebelumnya. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sumber pendapatan daerah dapat dirinci sebagai berikut : (a) Hasil pajak daerah; (b) Hasil retribusi daerah; (c) Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) Lain-lain pendapat asli daerah yang sah.

5.6 Analisis Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Menggunakan Teori *Good Governance*

Penerapan prinsip *Good Governance* dalam mewujudkan pembangunan daerah adalah salah satu hal yang sangat penting dalam meningkatkan dan mendasari pemerintah dalam kinerja aparatur negara sampai ke pemerintahan daerah. Konsep prinsip *Good Governance* dirancang sebagai peningkatan potensi terhadap perubahan struktur serta kinerja birokrasi untuk menjadi menjadi lebih baik. dengan melihat pandangan masyarakat terhadap kinerja pelayanan pemerintah yang masih dikategorikan kurang baik, lamban dan tidak sesuai dengan tata kelola pelayanan publik. *Good Governance* secara umum diartikan sebagai suatu system penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bersinergi dan bertanggungjawab yang sejalan dengan sistem demokrasi dan pasar yang efisien.

Good Governance mempunyai tujuan menghindari penyalahgunaan alokasi dana dan pencegahan korupsi, kolusi dan nepotisme. *Good Governance* yaitu bentuk pengelolaan pemerintahan yang baik, yang dimana

pengimplementasian dari kata baik yang dimaksud bahwa setiap pengambilan keputusan pemerintah harus sesuai dengan nilai-nilai dasar dari prinsip-prinsip *good governance*. *Governance* di sebagai perilaku dan kemampuan masyarakat untuk mengelola kepentingan dalam menyelesaikan masalah-masalah publik⁴⁰⁷. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil mengartikan *Good Governance* sebagai sebuah system pemerintahan yang baik apabila mampu mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Dalam merumuskan *Good Governace* berbagai pihak yang memandang bahwa Prinsip, unsur, elemen, dimensi dan indikator itu berbeda namun pada dasarnya bahwa semua hal ini memiliki makna yang merujuk pada hal yang sama⁴⁰⁸. Pemerintahan yang baik harus memiliki lima unsur atau karakteristik diantaranya:

- 1) Interaksi, yang melibatkan tiga mitra besar yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat untuk melakukan program pengelolaan sumber daya ekonomi, sosial dan politik.
- 2) Komunikasi, meliputi system jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil.
- 3) Proses penguatan sendiri, Sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan keteraturan dari berbagai situasi kekecauan yang disebabkan

⁴⁰⁷ Pratikno, 2014, *Good Governance, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 42.

⁴⁰⁸ United Nations Development Programme, 1997, *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP, New York, hlm. 78.

dinamika dan perubahan lingkungan, memberi kontribusi terhadap partisipasi dan mencetuskan kemandirian masyarakat, dan memberikan kesempatan untuk kreatifitas dan stabilitasi berbagai aspek pemerintahan yang baik.

- 4) Dinamis, merupakan keseimbangan berbagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat.
- 5) Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar dan masyarakat.

Berdasarkan kelima karakteristik diatas menunjukkan bahwa *good governance* mencerminkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan stakeholders, dengan menerapkan prinsip *good governance*. Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 2003 telah menyepakati prinsip utama dalam implementasi *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, supremasi hukum, keadilan, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien dan berdaya saing.

Menurut H. Tjokroamidjojo B⁴⁰⁹, bahwa ada lima Prinsip dasar *good governance* yaitu Akuntabilitas, Transparansi, Keterbukaan, Kepastian hukum dan Jaminan. Pada era reformasi penerapan prinsip *good governance* secara resmi ditetapkan sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan

⁴⁰⁹ Tjokroamidjojo, 2020, *Good Governance Konsep, Prinsip, dan Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 23.

didasarkan pada prinsip negara Indonesia⁴¹⁰. Kemunculan *good governance* adalah hasil dari penolakan terhadap sistem *government* yang sistem pemerintahannya berjalan sangat tidak demokratis dengan segala keputusan tertinggi hanya pada keputusan presiden. Pada saat itu muncullah *good governance* sebagai salah satu bentuk reformasi mutlak yang ditetapkan oleh pemerintahan baru pada saat itu.

Implementasi *Good Governance* merupakan sebuah keharusan yang harus di terapkan dalam pemerintahan yang baik, dalam menjamin keberlangsungan hidup masyarakat dan kesejahteraan sesuai dengan cita-cita dan amanat UUD NRI Tahun 1945, yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdakan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, Perdamaian abadi dan keadilan sosial,” namun amanat ini tidak akan pernah terwujud ketika Pemerintah Indonesia tidak menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam terwujudnya suatu pemerintahan yang baik, maka sangat diperlukan pelayanan masyarakat yang tetap berorientasi pada prinsip-prinsip dasar yang melekat pada *good governance* itu sendiri yaitu partisipasi, akuntabilitas, transparansi, responsive dan tanggungjawab. Penerapan sistem pemerintahan yang baik dapat terwujud sesuai dengan pilar-pilar *good governance*.

⁴¹⁰ Suharto, 2014, *Reformasi dan good governance di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 18, hlm. 175-186.

Munculnya konsep *good governance* dapat diterapkan dengan mencapai proses pemerintahan yang baik dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat terhadap segala bentuk pengelolaan sumber-sumber ekonomi, sosial dan lingkungan. Ada beberapa bentuk persyaratan dasar dalam mencapai *good governance* yaitu adanya partisipasi masyarakat, akuntabilitas dan transparansi yang diterapkan pemerintah sehingga kebijakan yang diambil berorientasi pada kebutuhan dan cita-cita bangsa Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Salah satu bentuk indikator untuk mengukur dan menilai kinerja pemerintahan terkhusus dalam merumuskan dan mewujudkan pembangunan suatu daerah adalah dengan di terapkannya *Good Governance* atau pemerintahan yang baik yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara. Kemunculan *Good Governance* menjadi jalan bagi masyarakat dan pemerintah untuk saling mendukung dalam menyelenggarakan proses pemerintahan. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan hal dasar dalam mendukung terwujudnya *Good Governance* terkhusus di Kabupaten Pekalongan.

Penerapan prinsip *Good Governance* dalam merumuskan kebijakan pembangunan daerah di badan Perencanaan pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappedalitbang) kabupaten Pekalongan, maka Peneliti menggunakan prinsip *Good Governance* yang dikeluarkan oleh UNDP yaitu: 1) Partisipasi, 2) Kepastian Hukum, 3) Transparansi, 4) Tanggungjawab,

5) berorientasi pada kesepakatan, 6) Keadilan, 7) efektif dan efisien, 8) Akuntabilitas dan 9) visi strategis. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam system pemerintahan merupakan sebuah solusi terbaik untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada masyarakat dan menjadi pilar terbaik untuk mewujudkan nilai-nilai Pancasila. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam merumuskan pembangunan daerah pada Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappedalitbang) di Kabupaten Pekalongan pada pembahasan berikut ini :

1. Prinsip Partisipasi

Partisipasi adalah bentuk keterlibatan masyarakat dalam setiap pembuatan peraturan atau kebijakan yang disetujui. Dalam implementasinya, Partisipasi masyarakat terbagi atas dua bagian yaitu langsung dan tidak langsung. Merujuk kepada salah indikator partisipasi yaitu adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas keputusan bersama sehingga dalam penerapan pemerintahan yang baik dapat berjalan tanpa adanya kebijakan yang merugikan masyarakat⁴¹¹.

Tugas Badan perencanaan pembangunan penelitian dan pengembangan merupakan bagian terpenting dalam sebuah daerah tugasnya dalam merumuskan berbagai bentuk kebijakan baik aspek ekonomi, kesehatan, infrastruktur, pendidikan dan aspek kehidupan masyarakat lainnya. Dalam merumuskan program tersebut telah melalui berbagai proses sehingga menghasilkan sebuah program kebijakan yang salah satu

⁴¹¹ Handoko, H, 2015, *Good Governance dan Transformasi Pemerintahan Indonesia*. Rajawali Pers, hlm. 64.

prosesnya adalah dengan melibatkan masyarakat untuk memberikan pandangan dan masukan terhadap proses perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Pekalongan.

Struktur jabatan fungsional yang telah diterapkan pada Bappedalitbang telah memetakan tugas masing-masing. Setiap unit kerja/bidang yang ada sehingga dalam proses perencanaan pembangunan unit kerja/bidang memiliki fungsi dan peranannya masing-masing seperti halnya dalam tahapan perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat. Setiap bidang memiliki kemitraan tersendiri terhadap OPD di kabupaten Pekalongan. Pandangan dan proses pemerintahannya tentu akan berbeda-beda dari setiap bidang.

Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan daerah telah berjalan dengan baik. Pada struktur kinerja Bappedalitbang memiliki beberapa pembagian tugas seperti bidang perencanaan infrastruktur, bidang perencanaan ekonomi, bidang pembangunan manusia dan bidang pemerintahan, sehingga untuk memastikan keterlibatan masyarakat melalui wadah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang). Penyelenggaraan Musrembang desa merupakan jenjang awal dalam proses perencanaan pembangunan untuk merampungkan keinginan dan keperluan masyarakat dan menjadi bentuk sinkronisasi dalam proses perencanaan dari bawah (*bottom up*) dan dari atas (*top down*).

Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang) telah

menjadi salah satu cerminan dari diterapkan *Good Governance* atau pemerintahan yang baik berkaitan dengan prinsip partisipasi. Musrembang kecamatan yang menjadi tanggungjawab camat yang dikordinasikan oleh kepala Bappedalitbang Kabupaten/Kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Musrembang merupakan forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musrembang diselenggarakan dalam rangka menyusun program RPJMD bersama masyarakat yang menghasilkan RKPD.

2. Prinsip Kepastian Hukum

Salah satu hal yang mendasari awal munculnya *Good Governance* adanya antraks dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem pemerintah. Banyaknya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme⁴¹². Sebagai negara hokum yang erat dengan nilai-nilai Pancasila tentu tidak menginginkan terjadinya hal yang dapat merugikan kepentingan masyarakat. Setiap kebijakan yang disusun dan direncanakan harus berlandaskan pada prosedur ketetapan yang telah diatur dalam undang-undang serta aturan lainnya.

Pendekatan inilah yang menjadi pedoman dalam tahapan penyusunan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan oleh Bappedalitbang Kabupaten Pekalongan. Aturan hukum yang telah ditetapkan Bappedalitbang Kabupaten Pekalongan merupakan sebuah

⁴¹² Prasetyantoko, A., Aritonang, A. S., & Yusuf, T, 2016, *Good Governance Konsep, Praktik, dan Studi Kasus di Indonesia*, Universitas Terbuka, hlm. 57.

bentuk kepastian hukum dalam menjalin hubungan antara masyarakat dan pemerintah khususnya dalam penyelenggaraan pembangunan daerah. Penyusunan rencana kerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan (Bappedalitbang) Kabupaten Pekalongan merupakan salah satu tahapan yang dilakukan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai bidang perencanaan pembangunan dalam suatu daerah.

Penerapan prinsip *good governance* berkaitan dengan kepastian hukum telah berjalan sesuai dengan aturan dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah yang telah diatur Permendagri 86 tahun 2017 tentang tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, tata cara evaluasi rancangan peraturan daerah tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah dan rencana pembangunan jangka menengah daerah, serta tata cara perubahan rencana pembangunan jangka panjang Daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan Rencana kerja pemerintah daerah.

3. Prinsip Transparansi

Transparansi merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban langsung melalui ruang kebebasan dalam memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur oleh undang-undang). Indikator dalam pelaksanaan transparansi yaitu tersediannya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan dan adanya akses informasi yang mudah didapatkan dan tepat waktu⁴¹³. Prinsip ini

⁴¹³ Handoko, H., *Ibid*, hlm. 66.

berorientasi pada kinerja dan pengelolaan sistem pemerintahan yang dimana setiap adanya kebijakan dan aturan-aturan mampu diperlihatkan secara jelas kepada masyarakat⁴¹⁴.

Prinsip ini mampu memperlihatkan pemerintahan yang baik dan masyarakat dapat percaya terhadap sistem pemerintahan yang sedang dijalankan. Merujuk pada ketetapan undang-undang sebagaimana pedoman Bappedalitbang dalam proses perencanaan pembangunan, dijelaskan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang mengatur tentang adanya keterbukaan terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

4. Prinsip Tanggung Jawab

Tanggung Jawab adalah bentuk penyelesaian yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Indikator ini sejalan dengan sistem akuntabilitas yang dimana setiap pemerintah yang telah diamanatkan

⁴¹⁴ Hikam, S. 2012, *Good Governance dan Implementasinya di Indonesia*, Ghalia Indonesia, hlm. 84.

mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan kepentingan masyarakat umum⁴¹⁵. Tanggungjawab secara umum dapat diartikan sebagai bentuk kesiapan atau perilaku seseorang dalam menjalankan sebuah tugas dengan baik dan siap menanggung resiko dan perbuatannya.

Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan pengembangan (Bappedalitbang) Kabupaten Pekalongan memiliki tanggungjawab dalam menunjang urusan pemerintah dalam bidang perencanaan dan urusan pemerintah dalam bidang penelitian dan pengembangan. Bappedalitbang bermitra dengan seluruh organisasi perangkat daerah untuk merumuskan, merencanakan dan menetapkan jumlah anggaran.

5. Prinsip Berorientasi pada Kesepakatan

Merupakan sebuah bentuk pengambilan keputusan dengan melalui kesepakatan bersama. Indikator penting dalam prinsip ini adalah bagaimana sinergi atau kerjasama antara masyarakat dan pemerintah dalam proses pengambilan keputusan yang ditetapkan melalui musyawarah hasil dari tampungan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui wakil rakyat yaitu DPRD⁴¹⁶.

Dalam hal ini dapat melihat peranan pemerintahan yang baik sebagai penengah dalam berbagai kepentingan yang ada sehingga dapat mencapai kesepakatan bersama. Badan perencanaan pembangunan yang merupakan sumber kebijakan terpenting terhadap terwujudnya pembangunan suatu

⁴¹⁵ D. D., Wibowo Widodo T. P., & Raharto, A. B., 2006, *Good Governance, Kebijakan Publik, dan Reformasi Birokrasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, hlm. 62.

⁴¹⁶ Prasetyantoko, hlm. 58.

daerah harus berpedoman pada kepentingan dan aspirasi dari masyarakat yang di hasilkan dari pembahasan Musrembang. Bappedalitbang dalam merumuskan program pembangunan daerah mengutamakan pada aspek kepentingan umum masyarakat sebagai pedoman dalam memutuskan dan menetapkan kebijakan pembangunan daerah.

6. Prinsip Keadilan

Keadilan adalah bentuk perlakuan adil dalam menjalankan sebuah pemerintahan dengan pertimbangan sifat dan objek yang ada. Hal ini berorientasi pada kehidupan bermasyarakat yang diatur oleh Pemerintah tentang system pelayanan, perencanaan sampai pada penetapan sebuah kebijakan yang dimana setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam meningkatkan dan menjaga kesejahteraan hidupnya. Dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah bahwa perencanaan pembangunan harus memperhatikan keadilan sebagaimana yang dimaksud adalah prinsip keseimbangan antar wilayah, sektor, pendapatan, gender dan usia. Ketetapan

undang-undang telah mengatur adanya keadilan dalam proses perencanaan pembangunan⁴¹⁷.

7. Prinsip Efektif dan Efisien

Seluruh proses lembaga dan pemerintahan harus mampu menggunakan sumber daya yang ada seoptimal mungkin sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi kerja. Salah satu indikator prinsip ini adalah Berkurangnya penyimpangan perbelanjaan dengan kemampuan anggaran daerah hal ini dimaksudkan untuk menggunakan anggaran secara efektif terhadap kepentingan umum⁴¹⁸.

Dalam Pasal 5 dan 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah rencana pembangunan daerah harus dirumuskan berdasarkan pada aspek efisien dan efektif.

8. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya, implementasi akuntabilitas dilakukan

⁴¹⁷ Widodo, *Ibid*, hlm. 63.

⁴¹⁸ Hikam, *Op. Cit*, hlm. 86.

melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut.

Berdasarkan tugas dan fungsinya pihak Bappedalitbang dalam mengatur dan mengelola sistem perencanaan telah menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan prinsip akuntabilitas. Konsep akuntabilitas yang dimaksud tentang adanya sinergi antara masyarakat dan pemerintah dalam mewujudkan pembangunan daerah dijelaskan pemerintah sebagai fungsi kontrol, pengarah dan alokasi sumber daya mampu menjadi wadah dalam mewujudkan aspirasi dan kepentingan masyarakat sedangkan masyarakat diharapkan bekerja sama dalam mendukung program pemerintah. Akuntabilitas juga membutuhkan adanya laporan⁴¹⁹.

9. Prinsip Visi Strategis

Pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Hal dasar dalam implemetasi prinsip ini adalah bagaimana kebijakan dan program yang ditetapkan pemerintah berorientasi pada kebutuhan yang akan datang seperti program pengembangan sumber daya alam harus menjadi prioritas dalam menjamin mutu hidup masyarakat mendatang yaitu upaya pemerintah dalam mendukung dan mendorong masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam⁴²⁰.

Kebijakan yang dibuat pemerintah dalam satu daerah termasuk dalam perencanaan pembangunan daerah jangka panjang telah diatur dalam

⁴¹⁹ Widodo, *Op. Cit*, hlm. 86.

⁴²⁰ Widodo, *Locit*, hlm. 87.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang menghendaki perumusan kebijakan yang orientasinya terhadap kebijakan berkelanjutan yang dimaksud adalah pembangunan yang mewujudkan keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan dengan memperhatikan potensi dampak pembangunan dalam mengoptimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia.

5.7 Temuan Harmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Indonesia sebagai negara hukum memiliki lembaga yudikatif, eksekutif, dan legislatif dituntut untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Setiap peraturan perundangan harus berdasarkan dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan ketentuan umum, bukan hukum sewenang-wenang yang mengabaikan konvensi dan konstitusi.

Indonesia menekankan pentingnya supremasi hukum dan menghargai hierarki peraturan perundang-undangan atau konstitusi yang disusun untuk

memenuhi kebutuhan dalam rangka perubahan sesegera mungkin. Potensi ketidakharmonisan dalam pembentukan suatu peraturan sangat tinggi karena melibatkan berbagai kepentingan kelompok, politik, dan sosial masyarakat yang berdampak pada perubahan penting dalam ketatanegaraan Indonesia.

Tata Kelola Pemerintahan (*Good Governance*) adalah pemerintahan yang membangun dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supermasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Konsepsi *Good Governance* di Indonesia diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Konsepsi ini dikenal di peraturan perundang-undangan tersebut sebagai asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), asas-asas ini terdiri dari⁴²¹:

1. Kepastian hukum, dengan adanya AUPB ini, maka Administrasi Pemerintahan di Indonesia selayaknya diadakan sebagai mana negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Kemanfaatan, dalam asas kemanfaatan, Administrasi yang dilaksanakan manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara, kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; kepentingan individu dengan masyarakat; kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan

⁴²¹ Indoensia, UU No. 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Negara*, LN Nomor 292 Tahun 2014, TLN Nomor 560.

kepentingan kelompok masyarakat yang lain; kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; kepentingan manusia dan ekosistemnya; kepentingan pria dan wanita.

3. Yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. Kecermatan, ssas ini mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan, asas ini mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
6. Keterbukaan, artinya dalam proses penyelenggaraan Administrasi Negara harus disertai dengan pelayanan kepada masyarakat untuk mendapatkan

akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Kepentingan umum, pemerintah harus mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Pelayanan yang baik, dalam proses pelaksanaan Administrasi Pemerintahan, pemerintah harus memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada teori tersebut di atas, pengaturan mengenai AUPB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menjadi klasifikasi dari penilaian tentang bagaimana pengambilan keputusan oleh pemerintahan dapat dikatakan baik dan sesuai dengan konsepsi *good governance*.

Pemerintah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, harmonisasi menjadi kunci penting untuk menghindari tumpang tindih dan menyelaraskan berbagai tingkatan peraturan dalam rangka penjabaran Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 menjadi peraturan perundang-undangan yang formal. Demi mewujudkan harmonisasi dalam pembuatan peraturan

perundang-undangan, perlu dilakukan kajian-kajian legal draft yang baik dan perhatian pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku⁴²².

Sinkronisasi merujuk pada proses penyesuaian dan penyelarasan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan regulasi yang telah ada dan tengah dirumuskan untuk mengatur suatu aspek khusus. Sinkronisasi adalah untuk mencapai keseimbangan antara berbagai peraturan, baik yang berada dalam hierarki yang lebih tinggi maupun yang setara. Dalam melaksanakan sinkronisasi ini, langkah diambil agar substansi yang diatur dalam perundang-undangan tidak tumpang tindih, melengkapi satu sama lain, memiliki keterkaitan, dan semakin rendah tingkat pengaturannya, semakin rinci dan operasional materi yang diatur.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini penting untuk mencapai harmonisasi sistem hukum Indonesia dan memastikan bahwa peraturan yang diterapkan sejalan dengan tujuan dan prinsip hukum yang berlaku di negara tersebut. Sedangkan Anggaran Dasar Bupati/Perkotaan adalah Anggaran Dasar yang dibuat oleh Bupati/DPRD dan disetujui bersama oleh Bupati/Walikota. Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan Perda sebagai peraturan yang ditetapkan oleh DPR dengan persetujuan Gubernur. Dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah mendefinisikan peraturan daerah berbeda-beda tergantung pada daerahnya, yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota⁴²³.

⁴²² Hadin, A. F., & Redhani, M. E, 2017, *Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian, Biro Pengkajian, Malang, hlm. 87.

⁴²³ Mulyani, *Ibid*, hlm. 53.

Menurut Goesniadhie⁴²⁴ bahwa tantangan dalam harmonisasi peraturan pusat dan daerah terletak pada kompleksitas berbagai kepentingan yang harus diakomodasi. Kepentingan kelompok masyarakat, politik, dan sosial seringkali bersinggungan dan menyulitkan proses penyesuaian antara peraturan-peraturan tersebut. Proses harmonisasi juga melibatkan banyak pemangku kepentingan, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga legislatif, yang memiliki tujuan dan pandangan yang berbeda-beda⁴²⁵.

Pengkajian terhadap substansi dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi penting agar peraturan daerah tidak saling bertentangan dan memperumit pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam konteks harmonisasi, terdapat peran penting lembaga legislatif sebagai pengawas dan pengawalan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembuatan kajian-kajian yang mendalam dan profesional oleh lembaga legislatif dalam menyusun peraturan perundang-undangan menjadi kunci penting untuk menciptakan harmonisasi yang baik antara peraturan pusat dan daerah. Kajian ini perlu mempertimbangkan berbagai aspek, seperti aspek hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya, sehingga peraturan yang dihasilkan dapat lebih efektif dan relevan dengan kebutuhan masyarakat di daerah.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia juga harus dilakukan dengan memegang prinsip-prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang

⁴²⁴ Goesniadhie, K., 2016, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JP Books, Surabaya, hlm. 87.

⁴²⁵ Suherman, P. K., 2009, *Delegasi Regulasi Dan Simplifikasi Regulasi dan Pembentukan Bantuan Kepala Daerah*, Jakarta, hlm. 98.

mementingkan supremasi hukum dan menghormati hierarki peraturan perundang-undangan. Harmonisasi ini dapat membawa dampak positif dalam menjaga stabilitas hukum, memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, dan mendorong efisiensi serta efektivitas pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan harmonis juga akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan investasi, serta memfasilitasi kemudahan berusaha bagi para pelaku usaha⁴²⁶.

Faktor-faktor yang menyebabkan disharmoni dalam peraturan perundang-undangan bisa beragam, dan terdapat enam faktor utama yang berperan dalam hal ini:

1. Regulasi seringkali dikembangkan oleh lembaga yang berbeda dan pada waktu yang berbeda.
2. Perubahan Peraturan Pembuatan Pejabat Yang Berwenang karena Pembatasan Masa Jabatan, Pengalihan Tugas, atau Perubahan Pejabat Yang Berwenang.
3. Pendekatan regulasi sektoral cenderung lebih kuat dibandingkan pendekatan sistemik, sehingga tidak jarang regulasi tersebut saling tumpang tindih atau bertentangan.
4. Kurangnya koordinasi yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum dalam proses perumusan regulasi menyebabkan sulitnya koordinasi dan kesesuaian antar regulasi yang ada.

⁴²⁶ Media Publikasi, *Ibid*, hlm. 78.

5. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat banyak belum tergarap dalam peraturan yang telah disusun.
6. Belum ada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan, sehingga menyebabkan perbedaan pendekatan dan kualitas pembentukan peraturan di berbagai lembaga.

Upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dalam menciptakan sistem hukum yang kokoh dan berfungsi dengan baik. Koordinasi yang baik antara lembaga-lembaga terkait, partisipasi aktif dari masyarakat, serta pengembangan cara dan metode yang jelas dan mengikat adalah langkah-langkah yang perlu diambil untuk mencapai harmonisasi tersebut. Sistem hukum diharapkan dapat memberikan kepastian hukum yang diperlukan bagi masyarakat, pemerintah, dan pelaku usaha, serta menjadi landasan yang kuat untuk pembangunan dan kemajuan negara.

Serangkaian pedoman terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan daerah di Indonesia tertuang dalam Bab VI UUD NRI Tahun 1945, antara lain Pasal 18, 18A, dan 18B. Dalam proses penyusunan Perda, perlu diperhatikan semangat dan struktur yang ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan konkritisasinya dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Disfungsi hukum sebagai keadaan mana hukum tidak dapat berfungsi secara optimal dalam memberikan pedoman berperilaku kepada

masyarakat, mengendalikan sosial, menyelesaikan sengketa, serta menjadi sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur⁴²⁷.

Kerangka pedoman yang diuraikan dalam UUD NRI Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Indonesia dilakukan dengan membagi wilayah menjadi provinsi, dan setiap provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap satuan daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota, diakui sebagai pemerintahan daerah yang berwenang memimpin dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi yang luas, substantif, dan bertanggung jawab. Semua itu menggarisbawahi urgensi membangun otonomi yang efektif dan responsif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan tujuan mencapai keselarasan dan kelengkapan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan langkah yang menjabarkan sejumlah aspirasi, dan hasil yang dicapai diungkapkan melalui bahasa yang menjadi standar tertulis. Tahap transisi ini merupakan akhir dari proses panjang dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan dapat dianggap sebagai tahap pembangunan.

Simplifikasi regulasi sebagai suatu pendekatan untuk melakukan penyederhanaan terhadap berbagai aturan dan peraturan yang berlaku, dengan tujuan untuk mengendalikan jumlah regulasi yang ada agar proporsional dan tidak berlebihan. Dalam hukum positif, yaitu hukum yang sedang berlaku dan mengatur kehidupan masyarakat, simplifikasi regulasi menjadi suatu strategi

⁴²⁷ Goesniadhie, *Ibid*, hlm. 75.

untuk mengurangi kebingungan dan kompleksitas yang timbul akibat adanya terlalu banyak aturan yang mengatur suatu hal.

Kehendak untuk melakukan simplifikasi regulasi telah ada sejak masa setelah UUD NRI Tahun 1945 disahkan pada 18 Agustus 1945, yang menandai awal dari kemerdekaan Indonesia. Regulasi yang diwariskan oleh masa penjajahan menjadi agenda penting dalam membangun hukum nasional yang lebih relevan dan sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Upaya simplifikasi regulasi sejak masa tersebut, perjalanan menuju pengaturan hukum yang lebih terorganisir dan efisien belum sepenuhnya tercapai hingga masa reformasi⁴²⁸.

Proses dekolonisasi terhadap regulasi-regulasi warisan penjajahan menjadi bagian integral dari proses pembangunan hukum nasional. Meskipun reformasi membawa banyak perubahan dalam sistem hukum dan tata kelola, tantangan dalam mencapai kesempurnaan dalam simplifikasi regulasi masih berlanjut⁴²⁹.

Upaya simplifikasi regulasi harus terus menjadi fokus untuk mewujudkan regulasi yang lebih tepat sasaran, mudah dipahami, dan efektif. Proses ini melibatkan analisis mendalam terhadap regulasi yang ada, penghapusan atau penggabungan aturan-aturan yang tumpang tindih atau tidak relevan, serta pembuatan regulasi baru yang lebih sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Simplifikasi regulasi menjadi suatu usaha untuk

⁴²⁸ Hadin & Redhani, *Ibid*, hlm. 74.

⁴²⁹ Dye, T. R., 2016, *Understanding Public Policy*, Pearson, London, hlm. 136.

memastikan bahwa hukum yang berlaku tidak hanya efektif, tetapi juga dapat diakses dan dimengerti oleh semua pihak yang terlibat⁴³⁰.

Tantangan dalam mengubah bentuk atau jenis regulasi dari masa lampau, dan berbagai kaidah yang masih berlaku, merupakan suatu masalah yang inheren dan dapat menimbulkan dampak serius pada obesitas hukum di masa mendatang⁴³¹. Kendala ini mengemuka karena ketika peraturan lama telah memberikan arahan, proses pembentukan peraturan baru seringkali hanya dilakukan parsial sesuai dengan kebutuhan yang baru, sementara aspek utama dari peraturan lama masih tetap berlaku. Konsekuensinya, hal ini dapat menimbulkan dilema dan egosentrisme di dalam institusi hukum, akibat penafsiran yang cenderung bersifat parsial terhadap postur regulasi yang ada⁴³².

Fase dekolonisasi yang belum sepenuhnya selesai, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, dapat menghasilkan program legislasi yang terkesan kurang terstruktur dan sistematis, namun dilakukan secara masif. Dalam hal ini, langkah awal yang penting adalah melakukan upaya penataan regulasi yang lebih baik. Salah satu cara untuk melakukannya adalah melalui simplifikasi regulasi. Proses ini melibatkan langkah-langkah seperti mengidentifikasi semua regulasi yang ada, mengidentifikasi masalah dan pihak-pihak yang terlibat, mengevaluasi regulasi yang memiliki masalah, serta mencabut regulasi yang dianggap sudah tidak relevan atau perlu⁴³³.

⁴³⁰ Mulyani, *Ibid*, hlm. 57.

⁴³¹ Wahjono, P, 1983, *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila, Pidato Ilmiah pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia ke- 33, Rajawali Press, Rajawali Press, Jakarta*, hlm. 54.

⁴³² Direktorat Jenderal Peraturan, *Ibid*., hlm. 65.

⁴³³ Dye, *Ibid*, hlm. 87.

Disharmoni peraturan perundang-undangan di daerah bukan hanya disebabkan oleh ego sektoral, tetapi kurangnya pelibatan partisipasi publik dan ahli pada tahap atau proses pembentukan. Upaya memediasi disharmoni norma peraturan perundang-undangan pun tak selamanya mendapat sambutan dari pemerintah daerah. Inilah antara lain temuan penelitian Badan Litbang Kementerian Hukum dan HAM mengenai implementasi penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui jalur mediasi.

Menurut Nevey Varida Ariani⁴³⁴ sebagai peneliti Balitbang Kementerian Hukum dan HAM memaparkan temuan penelitian melalui webinar. Selain egosektoral dan minim pelibatan publik dan ahli, peneliti Balitbang juga menemukan penolakan harmonisasi rancangan peraturan daerah diharmonisasi oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Dalam praktiknya, beberapa kabupaten/kota menolak pengharmonisasian RanPerda dikoordinasikan oleh Kanwil Kemenkumham.

Proses Mediasi disharmoni peraturan perundang-undangan menimbulkan stigma bahwa hasil mediasi hanya mengikat kedua belah pihak. Menghilangkan stigma ini penting karena peraturan perundang-undangan mengikat publik, bukan hanya pihak-pihak yang dimediasi. Kepentingan publik yang lebih luas harus dilindungi. Hal ini berkaitan dengan temuan terakhir, bahwa proses mediasi itu ditekankan pada solusi yang memuaskan semua pihak. Proses mediasi disharmoni peraturan perundang-undangan tidak sama

⁴³⁴ Nevey Varida Ariani, *Sebagai Peneliti Balitbang Kementerian Hukum dan HAM*, Tanggal 24 Februari 2021.

dengan pemeriksaan pada lembaga yudisial seperti di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Menurut Peneliti bahwa Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi dapat dipandang sebagai terobosan hukum, jalan tengah, atau sikap responsif untuk mengatasi persoalan yang terjadi, khususnya jika terjadi konflik antar norma peraturan perundang-undangan. Forum mediasi ini dapat memberikan solusi atau menjembatani kepentingan pihak yang dirugikan. Mediator nanti akan mendengarkan keluhan pemohon, mendengar para pihak, dan memberikan rekomendasi. Rekomendasi ini dipakai dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme penyelesaian disharmoni perundang-undangan menggunakan mediasi mengandung makna ada persoalan yang harus diselesaikan. Pembentukan semacam forum bersama untuk menyamakan pemaknaan terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang disusun. Dalam hal ini perlu ada forum bersama untuk melakukan penyamaan makna. Ruang bersama menyamakan makna dan persepsi itu merupakan bagian dari konstitusionalisasi norma yang sedang dipersiapkan.

Pendekatan sistem agar semua pemangku kepentingan memiliki pandangan yang sama mengenai norma yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Jika tetap ada bagian yang menimbulkan perbedaan pandangan, maka mediasi adalah langkah yang layak ditempuh. Tenaga Ahli

Komisi E DPRD Sumatera Utara, M. Fadli Habibie⁴³⁵, mengatakan proses pembuatan Perda membutuhkan waktu dan prosedur panjang, sejak penyusunan naskah akademisi hingga pengesahan. Pihak yang terdampak biasanya dimintai pandangan.

Penyelenggaraan pembangunan tidak bisa berjalan tanpa arahan. Fungsi regulasi menjadi salah satu acuan berjalannya pembangunan tanpa mengesampingkan fungsi yang lain. Berbagai metode untuk menilai efektifitas peraturan perundang-undangan. Penerapan berbagai instrument tersebut masih minim. Pernyataan tersebut disampaikan Diani Sadiawati⁴³⁶, sebagai Staf Ahli Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dalam diskusi sebagai rangkaian penyusunan *Background Study* Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020/2024 untuk reformasi regulasi. Dalam diskusi yang dihadiri oleh perwakilan direktorat sektoral Bappenas, tim peneliti Bappenas dan tim peneliti PSHK tersebut.

Menurut Dhahana Putra⁴³⁷, sebagai Direktur Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM yang juga hadir sebagai narasumber dalam diskusi menyampaikan adanya fenomena *money follow program* yang mengakibatkan munculnya regulasi di tingkat pemerintah atas dasar program namun tidak mengindahkan harmonisasi.

⁴³⁵ M. Fadli Habibie, Sebagai Tenaga Ahli Komisi E DPRD Sumatera Utara, Tanggal 24. Februari 2021.

⁴³⁶ Diani Sadiawati, *Sebagai Staf Ahli Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Bappenas, Dalam Diskusi Sebagai Rangkaian Penyusunan Background Study Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020/2024 Untuk Reformasi Regulasi* pada Jumat, 23 November 2018.

⁴³⁷ Dhahana Putra, *Sebagai, Direktur Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM*, Tanggal 23 November 2018.

Menurut M Nur Sholikin⁴³⁸, sebagai Direktur Eksekutif PSHK menyampaikan perlunya tahapan monitoring dan evaluasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan. Tahap monitoring dan evaluasi perlu dimasukkan dalam tahap proses legislasi tersebut, untuk menyelesaikan persoalan yang muncul dalam implementasi peraturan perundang-undangan, menilai sinkronisasinya dengan pelaksanaan pembangunan dan sebagai bahan bagi perencanaan legislasi berikutnya.

Permasalahan lain yang juga menjadi salah satu perhatian adanya tumpang tindih antar peraturan kementerian. Selain itu, pembenahan pembentukan regulasi juga diperlukan untuk menjaga konsistensi perencanaan dan hasil produk pembentukan peraturan perundang-undangan sinkron dengan strategi pembangunan nasional. Berbagai permasalahan ini yang menguatkan pentingnya kebutuhan reformasi regulasi secara menyeluruh di lingkungan pemerintahan. Regulasi yang dibentuk agar sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya secara matang, dapat berjalan efektif dan tidak menimbulkan permasalahan dalam implementasi, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

⁴³⁸ M Nur Sholikin, Direktur Eksekutif PSHK, Tanggal 23 November 2018.

Tabel : 10
Temuan Disharmonisasi Hukum Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

No.	Disharmonisasi Peraturan	Eksisting	Ideal
1.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi kepada daerah untuk membuat peraturan sendiri, tetapi sering kali tidak diselaraskan dengan peraturan pusat.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi kepada daerah untuk membuat peraturan daerah dan peraturan pusat harus ada keselarasan dan keharmonisan dalam dalam membuat peraturan.
2.	UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengawasan Perda.	UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengawasan Perda dilakukan dengan cara preventif maupun represif. Pengawasan preventif dihapuskan karena dianggap tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah yang berlaku.	UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus konsisten melakukan sinkronisasi sistem perencanaan pembangunan melalui integrasi sistem untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.
3.	Pasal 53 UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Pasal 53 UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembahasan rancangan Perda.	Pasal 53 UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Perda perlu diatur tersendiri secara terperinci dalam UU Otonomi Daerah sehingga masyarakat memiliki payung hukum yang lebih kuat untuk terlibat dan menyampaikan aspirasinya.

Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024⁴³⁹.

⁴³⁹ Sumber: Data Sekunder, Tahun 2024.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat. Konsep pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang hanya mengatur pada rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden.

Harmonisasi peraturan berkaitan erat dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Proses harmonisasi dibutuhkan sebagai bentuk penyelesaian atas tidak harmonis atau tumpang tindihnya suatu peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah atau peraturan yang sejajar namun tidak harmonis satu sama lain. Harmonisasi peraturan perundang-undangan pada prinsipnya adalah mewujudkan norma yang harmonis di antara peraturan perundang-undangan. Pentingnya harmonisasi antar norma terutama norma hukum menjadi sebuah konsekuensi logis agar sebuah ketertiban tercapai dalam sebuah tata hukum yang dibentuk suatu negara.

Harmonisasi hukum dalam hubungan hierarkis sangatlah penting. Jika antara peraturan perundang-undangan yang hierarkis tidak harmonis maka makna dari hierarki tersebut telah hilang dengan sendirinya. Materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal harmonisasi vertikal ini berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* atau peraturan yang lebih tinggi

mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Harmonisasi horizontal atau harmonisasi antara peraturan yang kedudukannya sederajat. Dalam harmonisasi jenis ini, asas pentingnya adalah *lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama.

BAB VI

P E N U T U P

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah saat ini saling bertentangan di level pusat, baik antara Undang-undang dan regulasi turunan maupun antar regulasi sektoral. Sedangkan di level daerah sendiri, Perda sering kontradiktif dengan regulasi pemerintah pusat yang berdampak negatif bagi investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah. Pengharmonisasian merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Harmonisasi Peraturan perundang-undangan yang baik adalah dikonstruksikan sebagai aturan-aturan yang tertib yuridis dengan cara ditentukan jenjang perundang-undangan secara hierarki. Sistem perundang-undangan itu yang dibangun harus konsisten, koheren juga harus koresponden, maka pengaturan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tujuannya adalah untuk dapat menyelesaikan masalah yang terjadi pada skala daerah.

2. Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah belum mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik disebabkan faktor internal masih terjadi tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, keterbatasan kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat. Hal ini yang membuat kebijakan pembangunan menjadi tidak tepat sasaran karena bentuk disharmonisasi kebijakan pemerintah pusat dan daerah sehingga memicu timbulnya konflik dan kritik dari masyarakat dari pembangunan yang terlaksana tidak sesuai dengan harapan yang diinginkan. Sedangkan faktor eksternal penyusunan RPJPD masih adanya ketidaksesuaian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, dan pentahapan penyusunan RPJPD. Dalam Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah yaitu:

(1) Terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Kodefikasi dan Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah sebagaimana dimutakhirkan dengan Kepmendagri Nomor 050 5889 Tahun 2021 yang mewajibkan daerah untuk mempedomani nomenklatur program, kegiatan, sub kegiatan dan indikator sub kegiatan dalam penyusunan Renja Perangkat Daerah, menjadikan kesulitan bagi daerah dalam mengukur konsistensi program, kegiatan dan sub kegiatan dan melakukan evaluasi terhadap hasil

rencana pembangunan daerah; dan (2) Perda Nomor 13 Tahun 2018 tidak secara lengkap membahas mengenai teknis pengendalian dan evaluasi terhadap rencana pembangunan daerah. Hal ini berakibat terganggunya pembangunan daerah tidak lancar diberbagai daerah di Indonesia. Cara yang paling efektif mengatasi masalah tersebut diperlukan keaktifan Pemerintah Pusat dalam menjalin komunikasi dengan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan aspek geografis, kearifan lokal serta kondisi internal penyelenggara pemerintahan daerah. Selain itu perlu ditingkatkan serta dukungan Pemerintah Daerah yang aktif melihat situasi daerahnya secara dinamis, sehingga kebijakan pembangunan nasional yang diinginkan menjadi tepat sasaran dan sesuai dengan keinginan ataupun kebutuhan masyarakat di daerah dalam peningkatan kesejahteraannya.

3. Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat pusat dan daerah saling mendukung dan tidak bertentangan, menciptakan lingkungan hukum yang konsisten dan stabil. Proses harmonisasi hukum menghadapi berbagai tantangan, termasuk tumpang tindih peraturan, perbedaan interpretasi hukum, keterbatasan kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan sumber daya, dan perubahan regulasi yang cepat. Tumpang tindih peraturan dan perbedaan interpretasi hukum sering kali menyebabkan konflik dan ketidakefisienan dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan. Dalam mengatasi tantangan ini, diperlukan upaya strategis yang melibatkan

peningkatan transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, efektivitas dan efisiensi, penegakan supremasi hukum, responsivitas, serta inklusivitas dan keadilan dalam perencanaan pembangunan. Implementasi strategi-strategi ini dapat dilihat melalui berbagai studi kasus dari daerah-daerah di Indonesia, yang menunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* dapat meningkatkan kualitas perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Harmonisasi hukum untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik diperlukan upaya sinkronisasi sistem perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan pada tingkat pusat maupun tingkat daerah agar sistem peraturan perundang-undangan berjalan secara sistematis dan berkelanjutan.

6.2.Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian dapat dirumuskan rekomendasi dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah guna mensikapi perubahan konstalasi proses perencanaan pembangunan yang dinamis, yaitu sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah, seyogyanya dalam perencanaan pembangunan daerah terjalin keselarasan tujuan pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk itu perlu diupayakan dengan mengintensifkan komunikasi, memperlakukan daerah sebagai mitra kerja, mempertegas kewajiban atau tanggungjawab antara pusat dan juga daerah, melakukan

kerjasama formal untuk mencapai tujuan atau menyelesaikan masalah tertentu.

2. Bagi Lembaga Legislatif, hendaknya melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah; dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 untuk mengakomodir perubahan kebijakan yang telah dikeluarkan kementerian dalam negeri, seperti Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah.
3. Bagi Masyarakat, hendaknya semua dokumen perencanaan pembangunan harus dipublikasikan secara terbuka dapat diakses oleh masyarakat terkait RPJPD, RPJMD, Renstra PD, dan RKPD dan Pemerintah harus menyusun laporan berkala tentang kemajuan pelaksanaan rencana pembangunan, termasuk penggunaan anggaran dan capaian program, yang dapat diakses oleh masyarakat.

6.3 Implikasi Studi

1. Harmonisasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berimplikasi pada meningkatkan harmonisasi dan sinkronisasi antara peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini akan membantu menghindari tumpang tindih dan kontradiksi dalam peraturan, yang dapat menyebabkan kebingungan dan ketidakpastian hukum.

2. Kebijakan Pemerintah berimplikasi terhadap upaya untuk menyederhanakan peraturan daerah dengan menggabungkan peraturan yang memiliki kesamaan jenis urusan dalam satu kerangka hukum yang lebih sederhana. Dalam hal ini akan membantu dalam memahami hukum dan mengurangi potensi konflik hukum.
3. Pemerintah dan Lembaga Legislatif berimplikasi pada proses penyusunan peraturan daerah, untuk itu diperlukan meningkatkan partisipasi aktif masyarakat. Hal ini akan membantu memasukkan kepentingan dan aspirasi masyarakat ke dalam peraturan yang dibuat, sehingga peraturan tersebut lebih relevan dengan kebutuhan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- AAGN Ari Dwipayana, 2003, *Membangun Good Governance Di Desa*, IRE Press, Yogyakarta.
- Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. I, Chadra Pratama, Jakarta.
- Ahmad Rifai, 2011, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta.
- Abdul Halim Barkatullah, 2002, *Harmonisasi Hukum sebagai Perlindungan Hukum oleh Negara Bagi Para Pihak dalam Transaksi Elektronik Internasional*, Liberty, Yogyakarta.
- Amarini, 2018, *Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum*, CV. Pustaka Setia, Bandung.
- Aritonang Prasetyantoko, A. S., & Yusuf, T, 2016, *Good Governance Konsep, Praktik, dan Studi Kasus di Indonesia*, Universitas Terbuka.
- Agus Dwiyanto, 2003, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PSKK UGM, Yogyakarta.
- , 2005, *Kualitas Pelayanan Publik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- , 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada Universiti Press, Yogyakarta.
- , 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, Yogyakarta.
- Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, Penerbit Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani, 2017, *Simplikasi Peraturan Derah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian.
- Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, 2020, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta.

- Almas Sida Bahiya, 2020, *Executive Review Sebagai Langkah Peningkatan Kualitas Peraturan Daerah di Indonesia*, Kencana, Bandung.
- Albert Waterston, 1965, *Development Planning. Lessons of Experience*, The John Hopkins Press. Baltimore, Maryland.
- Joyce Amerson, 2014, *Model of Teaching*, New Delhi, Prentice Hall, Inc.
- Aminudin Ilmar, 2009, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Dan Kekuasaan*, Seminar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- , 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta.
- Abdurahman Manan, B., A., & Susanto, M., 2021, *Pembangunan Hukum Nasional Yang Religius: Konsepsi dan Tantangan dalam Negara Berdasarkan Pancasila*, Jurnal Bina Mulia Hukum.
- A. Hamid S. Attamimi, 1991, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia, Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta.
- Ayon Diniyanto Dani Muhtada, 2017, *Harmonisasi Peraturan Daerah Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia.
- A. F., & Redhani Hadin, M. E, 2017, *Simplikasi Peraturan Derah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi*, Biro Pengkajian, Biro Pengkajian.
- B.Hestu Cipto Handoyo, 2014, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2011, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, Laporan Hasil Kajian Kedeputan Politik, Hukum dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan*.
- Budi Supriyatno, 2009, *Manajemen Pemerintahan, Plus Dua Belas Langkah Strategis*, Cv. Media Brilian, Tangerang.
- Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung.
- , 2004, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Bintoro Tjokroamidjojo, 1992, *Perencanaan Pembangunan*, Yayasan Masagung, Jakarta.
- Botutihe, D., 2019, *Pembangunan Hukum dengan Pendekatan Teori Hukum Inklusif pada Negara Hukum Pancasila*, Jurnal Al Himayah.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, 2007, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- David Osborne dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Plume The Penguin Group.
- Dede Rosyada, 2000, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Dewi Astuty Mochtar, 2009, *Harmonisasi Hukum Pada Konteks Perjanjian Dalam Sistem Common Law Dan Civil Law*, Makalah disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Merdeka.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham dan *United Nations Development Programme*, UNDP, 2010, *Buku Panduan Pengharmonisasian, Pembedaan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta.
- Dye, T. R. 2016, *Understanding Public Policy*, Pearson, London.
- Erik Sepria, 2017, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta.
- Endang Sumiarni, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, Yogyakarta.
- Faiz Zamzami, & Ihdah Arifin Faiz, Mukhlis, 2018, *Audit Internal Konsep dan Praktek*, UGM Press, Yogyakarta.
- Gandhi L.M., 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif, kencana*.

- Ginandjar Kartasasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta.
- Goesniadhie K, 2016, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan, Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JP Books, Surabaya.
- Handoko H, 2015, *Good Governance dan Transformasi Pemerintahan Indonesia*. Rajawali Pers.
- Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 2008, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Harbani Pasolong, 2007, *Teori Administrasi Publik*, CV. Alfabeta Pasolog, Bandung.
- Hans Kelsen, 2008, *Dasar-dasar Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung.
- , 2009, *Tentang Hukum*, Cet, I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hikmahanto Juwana, 2006, *Ikatan Hakim Indonesia*, Varia Peradilan, Majalah Hukum, Jakarta, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2013, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harefa, A., 2022, *Problematika Penegakan Hukum Pidana Mati Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Perlindungan Ham*, Jurnal Panah Keadilan.
- Hikam, S. 2012, *Good Governance dan Implementasinya di Indonesia*, Ghalia Indonesia.
- Honextd PD, 2009, *Strategies for Teachers*, Allyn and Bacon, Singapore.
- Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan SKMHT, Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Inu Kencana Safei, 2007, *Good Government. Rineka Cipta*, Jakarta.

Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak AAUPB, di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

----- 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, KonPress, Jakarta.

-----, 2006, *Teori Dimiyati*, Khudzaifah, 2004, *Teorisasi Hukum, Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Indonesia 1945-1990*, Cet. II, Muhammadiyah University Press, Surakarta.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Cet. I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta Depok.

-----, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.

-----, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.

-----, 2017, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo Persada,

John Henry Merryman, 1977, *The Civil Law Tradition An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, California.

John Friedman, 1987, *Planning in The Public Domain*, Princeton University Press, Oxford.

Kemenkumham dan Bappenas, 2005, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Jakarta.

Kementerian Sekretariat Negara, 2004, *UU RI Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung*. Kementerian Sekretariat Negara, 2004b, *UU RI Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kehakiman*.

Kunarjo, 2002, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Kusnu Goesniadhie S., SH.MHum., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundan-undangan Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JPBooks, Surabaya.

- Kuriawan, C. P., 2018, *Pemegang Hak Tenaga Kerja Asing dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan.
- Kurniawan, R., 2015, *Harmonisasi Hukum Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Perusahaan Pailit Ditinjau Dari Perspektif Pancasila Sila Ke Lima*, Jurnal Wawasan Yuridika.
- Kusnu Goesniadhie, 2006, *Harmonisasi dalam Persepektif Perundang-undangan, lex Spesialis Masalah*, Surabaya.
- , 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum*, Nasa Media, Malang.
- Khudzaifah Dimiyati, 2004, *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Indonesia 1945-1990*, Cet. II, Muhammadiyah University Pres, Surakarta..
- L.M. Gandhi dalam Kusnu Goesniadhie S, 2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang- undangan Lex Spesialis Suatu Masalah*, JP Books, Surabaya.
- Lawrence M. Friedmann, 1997, *Law and Society an Introduction*, Prentice Hall, New Jersey, *Dikutip dari Ishaq, 2008. Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2001, *American Law-an Introduction, 2nd edition diterjemahkan Whisnu Basuki*, PT. Tatanusa, Jakarta.
- , 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2*, Penerjemah, Wishnu Basuki, PT Tatanusa, Jakarta.
- 2003, *Why Do Planning Theory, Planning Theory Sage Publications*, London.
- , 2005, *The legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York.
- , 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozin, Nusa Media, cet I, Bandung.
- Leny Novianti, 2015, *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah*, LPPM Uin Suska Riau, Pekanbaru.
- Liek Wilardjo, 2000, *Realita dan Desiderata*, Duta Wacana University Press, Yogyakarta.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cet. III, Mandar Maju, Bandung.

- Lijan Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi*, PT. Bumi Aksara Tangkisilan, Jakarta.
- Lukman Santoso, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- M. Dahlan al Bary, 1995, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Arkola, Yogyakarta.
- M. Hadi Subhan, 2006, *Prinsip Hukum Kepailitan di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, hlm. Surabaya.
- M. Lobubun, 2019, *Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam, Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua*, Litera, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2007, *Otonomi Dan Managemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Mifta Thoha, 2004, *Birokrasi Dan Politik*, Cet. ke-2. PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Michael P Todaro, 2004, *Ekonomi Untuk Negara Berkembang*, Edisi ketiga, BUMI AKSARA, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2 Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2008, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta.
- , 2021, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Penerbit FH UI, Depok.
- Moenir, 2001, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Munir, B., 2002, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Badan Penerbit Bappeda Prov. NTB.
- Mudrajad Kuncoro, 2012, *Perencanaan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta.

- Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, 2012, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional Studi di Provinsi Bali*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta.
- Mohammad Koesnoe, 2010, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Airlangga University Press, Surabaya.
- Mudrajat Kuncoro, 2012, *Perencanaan Daerah, Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan?*, Salemba Empat, Jakarta.
- Muhammad Bakri, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia Jilid I, Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, UB Press, Malang.
- Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Muladi, 2014, *Bahan Kuliah Hukum HAM dengan judul Hukum, Globalisasi, dan HAM*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- Nikhmatul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung.
- Nigel Taylor, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, Sage Publications, London.
- Noeng Muhadjir, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rakesarasin, Yogyakarta.
- Novianto M. Hantoro, 2012, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta.
- Nuruddin Hadi, 2016, *Negara Kesatuan, Meneguhkan Kembali Gagasan Pendiri Negara*, Setara Press, Malang.
- Nurman, 2015, *Strategi Pembangunan Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Oentarto., Suwandi, I Made., & Riyadmadji, Dodi, 2004, *Menggugat Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta.
- Oka A.A Mahendra, 2010, *Artikel Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum*, Kemkumham.

- Pariata Westra, 1982, *Ensklopedia Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta.
- Patsy Healey, 1997, *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd, London.
- Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan hukum di Indonesia*, ind-hill co, Jakarta.
- Pengkajian B, 2017, Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, In *Badan Pengkajian MPR RI*.
- Peter Stone Peter Stone, 2006, *EU Private International Law Harmonization of Laws*, Edward Elgar Publishing, Inc., UK.
- Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009, *Argumentasi Hukum* Cet. IV, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. VIII. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 2008, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Philip Nonet dan Selznick, 1978, *Law Society In Transition*, Toward Responsive Law, Harper, Torchbooks.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, 2011, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Cet. IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Pratikno, 2014, *Good Governance, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cet. III, Mandar Maju, Bandung.
- Raharjo Adisasmita, 2011, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Renzia Darma, 2015, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan*

Ham Riau, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru.

Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. VI, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Ridwan, Juniarso dan Sudrajat, Achmad Sodik, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa, Bandung.

Roscoe Pound, 1995, *An Intoduction to the Philosophy of Law*, New Heaven, Yale University Press.

Robinson Tarigan, 2005, *Perencanaan Pembangunan Wilayah Edisi Revisi*, PT Bumi Aksara, Jakarta.

Rogers, E.M. dan Shoemaker, F.F, 1971, *Communication of Innovations*, The Free Press, London.

Sadjijono, 2008, *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good governance*, Laksbang Mediatama.

Syamsuddin Aziz, 2012, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Timur*, Sinar Grafka, Edisi 2, Jakarta.

Sjafrizal, 2015, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Sahya Anggara, 2016, *Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*, CV. Pustaka Setia, Bandung.

Santoso, 2008, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung.

Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cet. VI, Citra Aditya Bakti, Bandung.

-----, 2008, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cet. II, Kompas, Jakarta.

Situmeang, S. M. T., 2019, *Kebijakan Kriminal dalam Penegakan Hukum untuk Mewujudkan Keadilan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Res Nullius Law Journal.

- Samud, S., 2021, *Penegakan Hukum Pidana Perspektif Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab Inklusif*, Jurnal Pengkajian Penelitian Ekonomi Dan Hukum Islam.
- Udytama, I. W. W. W., Sugiantari, A. A. P. W., & Anom, I. G. N., 2021, *Harmonisasi Kearifan Lokal Dalam Penyelesaian Perkara Pidana Dalam Perspektif R UU Kuh*, Jurnal Yusthima.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance, Pemerintahan Yang Baik, Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung.
- , 2004, *Good Governance Pemerintahan Yang Baik Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- , 2010, *Reformasi Administrasi Publik Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*, Cet. II, PT. Refika Aditama, Bandung.
- , 2012, *Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Setio Sapto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Jakarta.
- Siswanto, 2006, *Pengantar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Soejono Soekamto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Sondang P Siagian. 1983, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Cetakan X, Jakarta.
- Sony Yuwono, dkk, 2005, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, Pertanggungjawaban APBD Berbasis kinerja*, Bayumedia, Malang.
- Sonia Blandford, & Cyril Poster, Jonh Welton, 2005, *Restructuring The Key to Effective School Management*, Routledge, London.
- Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta.

- Suherman, P. K, 2009, *Delegasi Regulasi Dan Simplifikasi Regulasi dan Pembentukan Bantuan Kepala Daerah*, Jakarta.
- Sudargo Gautama, 2011, *Harmonisasi Hukum Di Era Global Lewat Nasionalisasi Kaidah Transnasional*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sukrisno Agoes dan I Cenik Ardana, 2009, *Etika Bisnis dan Profesi, Tantangan Membangun Manusia Seutuhnya*, Salemba Empat, Jakarta.
- Suwandi Oentarto, I Made., & Dodi Riyadmadji, 2004, *Menggugat Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Cet. I, Liberty, Yogyakarta.
- , 2006, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet. I, Liberty, Yogyakarta.
- , 2012, *Makalah Asas-Asas Hukum*, Alumni, Bandung.
- Sunarso, 2013, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta.
- Sigalingging, Angelius Henry, dan Warjio, *Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan, Studi Kasus Pada Kecamatan Sidikalang Kabupaten Dairi*.
- Bintaro Tjokroamidjojo, 1987, *Perencanaan Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta.
- Tjokroamidjojo, H, 2020, *Good Governance Konsep, Prinsip, dan Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2011, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Cet. IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- United Nations Development Programme, 1997, *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP, New York.
- Victor M. Situmorang, 2004, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Wahjono P, 1983, *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila, Pidato Ilmiah pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia ke- 33*, Rajawali Press, Jakarta.

- Wahyudin K., 2004, *Perencanaan Pembangunan Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, Jakarta.
- Wibowo Widodo. T. P., & Raharto, A. B, 2006, *Good Governance, Kebijakan Publik, dan Reformasi Birokrasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Yesi Anggraini, Armen Yasir, and Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*.
- Yordan Gunawan, 2012, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam*, UMY Press, Yogyakarta.
- Yuwono, Sony, dkk, 2005, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, Pertanggungjawaban APBD Berbasis kinerja*, Bayumedia, Malang.
- Zudan Arif Fakrulloh, 2011, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum Sebuah Pencarian*, Cet. II, Rajawali Press, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara 103 Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846)
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6137)
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4614)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4815); 104
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817)
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem pengendalian Interen Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890)

- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041)
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322)
- Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 80)
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 2018 Tentang Sistem Informasi Pembangunan Daerah.

Jurnal :

- Anggraeni, Y, Armen Yasir, Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 1, Januari-Maret 2015.
- Anang Dwiatmoko dan Harsanti, Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 19 Nomor 3 September 2022.
- Andryan, 2019, *Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.16, No.4.
- Adam, Wahiduddin, Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundangundangan Tentang Anak, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1 Nomor 1 Juli, 2004.
- Ali Imran Nasution, Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 9, No. 2, Agustus, 2020.
- Arwanto, Bambang, *Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *FH Universitas Mataram*, Volume 1 No 3. 2013.
- Abdullah, Abdul Gani, Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No.2. September, 2004.
- Arfan Faiz Muhlizi, *Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*, *Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, no. 3, 2017, <https://doi.org/10.33331/recht.v6i3>.
- Bintoro, Dalam Eko Budi Santoso, Reydonizar Moenek, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Di Kota Balikpapan*, *Institut Pemerintahan Dalam Negeri*, *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 8, No. 2, Desember 2018.
- Diani Sadiawati, *Sebagai Staf Ahli Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Bappenas, Dalam Diskusi Sebagai Rangkaian Penyusunan Background Study Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional RPJMN 2020/2024 Untuk Reformasi Regulasi* pada Jumat, 23 November 2018.
- Diani et.al Sadiawati, *Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya*, *Kementerian PPN/ Bappenas*, 2019.

- Dhahana Putra, *Sebagai, Direktur Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM*, Tanggal 23 November 2018.
- Edi Setiadi, *Pengaruh Globalisasi Terhadap Substansi dan Penegakan Hukum*, *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Volume XVIII No. 4 Oktober-Desember 2002.
- Eko Widiarto, Aan, *Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Legal Uncertainty of the Authority of Law-Making Institution as the Result of Denial of Constitutional Court Decision*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Mahkamah Konstitusi, 2015.
- Fuadillah, D, 2016, *Pengaruh Leverage, Ukuran Perusahaan, dan Kualitas Audit Terhadap Manajemen Laba*, Studi Empiris pada Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di BEI Periode 2008-2013, *Jurnal Akunesa*, 4,3.
- Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *De Lega Lata*, Volume I, Nomor 1, 2016.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2003, *Good Governance Dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*, Makalah Untuk Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, tanggal 15 Juli 2003.
- Insan Tajali Nur, *Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, *Yuriska Jurnal Ilmiah Hukum* 2018.
- Irfan Ardyan Nusanto, *Analisis Terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, *Volksgeist, Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, no. 1 2021, <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i1.4660>.
- Ibnu Shina Chandranegara, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, *National Conference of Constitutional and Administrative Law Academician*, no. November, 2017.
- Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta, Konstitusi Press, November 2012.
- Kajian Hukum Sinergitas Perencanaan Pembangunan Dan Penganggaran, Biro Hukum Kementrian PPN/Bappenas, 2011.

- Karlina Lustya Resmi, dkk, 2012, *Perancangan Rencana Kerja Pembangunan Daerah*, Garut Jurnal Algoritma Sekolah Tinggi Teknologi Garut, STT-Garut.
- Maria Farida Indrati, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indoesia*, Jakarta, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007.
- Masik, Agustomi, 2005, *Hubungan Modal Sosial dan Perencanaan*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol.16 No. 3.
- Mardiasmo, 2006, *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik, Suatu Sarana Governance*, Jurnal Akuntansi Pemerintahan Vol.2, No. 1.
- Mulyani, B, 2022, *Menggagas Penataan Regulasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dengan Konsep Omnibus Law*, *JURIDICA, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani*, 3,2.
- Mumu, Muhajir, Sumardjono, Maria SW., Manurung, Timer., & Ferdinand, Julius, 2019, *Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia*, Jurnal Antikorupsi Integritas, Vol.5, No.2.
- M Nur Sholikin, Direktur Eksekutif PSHK, Tanggal 23 November 2018.
- M. Fadli Habibie, Sebagai Tenaga Ahli Komisi E DPRD Sumatera Utara, Tanggal 24. Februari 2021.
- M. Nur Sholikin, *Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pasar Modal* 8, no. 15, 2018.
- Ngadino, *Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. I No. 1, Januari-April 2014.
- Ngadino, *Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. I No. 1, Januari-April 2014.
- Nugroho, Setio Sapto, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Vol 2 No 5, 2009.
- Nevey Varida Ariani, *Sebagai Peneliti Balitbang Kementerian Hukum dan HAM*, Tanggal 24 Februari 2021.
- Oheo K. Haris, *Good Governance Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan*, *Yuridika*, Volume 30 No 1, Januari 2015.

- Rauta, Umbu, *Praktik Pengawasan RaPerda dan Perda serta Upaya Rekonstruksi Pengujiannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945*, Masalah-masalah Hukum, Jilid 44 No. 1, Januari, 2015.
- Redi, A, 2015, *Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam*, *Jurnal Konstitusi*, Vol.12, No.2.
- Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, *Jurnal Ilmiah*, Malang, Universitas Brawijaya, 2014.
- Rizki Ramadhan Faisal and Aidul Fitriada Azhari, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Urusan Konkuren Bidang Pelayanan Dasar Di Kota Serang*, *Volksgeist Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, no. 1, 2021, <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i1.4800>.
- Rizal Irvan Amin & Achmad, 2020, *Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, *Res Publica*, Vol.4, No.2.
- Satya Arinanto, 2019, *Reviving omnibus law Legal option for better coherence*, *The Jakarta Post* pada 27 November.
- Sapto Budoyo, *Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume IV, No 2, Juli 2014.
- Sedarmayanti, S, 2020, *Membangun sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, *Jurnal Wacana Kinerja Kajian Praktis-Akademis Kinerja Dan Administrasi Pelayanan Publik*, 7,2.
- Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 11 No.4, Desember 2014.
- Simatupang, T, 2020, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pengawasan Perwalian di Indonesia Lintas Sejarah dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.20, No.2.
- Sofian Effendi, 2005, *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*. Makalah Seminar Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN, 22 September 2005.
- Soediro, *Hubungan Hukum dan Globalisasi: Upaya Mengatasi Dampak Negatifnya*, *Jurnal Kosmik Hukum* Volume 17 No. 1 Januari 2017.

- Suharto, E, 2014, *Reformasi dan good governance di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 18,2.
- Suranto, Djodi, Peningkatan Pelayanan Publik Mewujudkan Penyelenggaraan Negara Pemerintahan Yang Baik Good Governanse dan Pemerintahan Yang Bersih Clean Government, *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 10 No. 02 Agustus 2016 – Januari 2017.
- Susetio, W, 2013, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria*, Lex Journalica, Vol.10, No.3.
- Suriyati Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional, Suatu Kajian Terhadap Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Meraja Jurnal Vol. 1, No. 3, November 2018.
- Syafalevi, D., 2011, *Perencanaan Pembangunan Melalui Musrenbang Di Desa Arangkaa Kecamatan Gemeh Kabupaten Kepulauan Talaud*, JURNAL POLITICO, Vol.10 N0. 7.
- Soediro, *Hubungan Hukum dan Globalisasi Upaya Mengatasi Dampak Negatifnya*, Jurnal Kosmik Hukum Volume 17 No. 1 Januari 2017.
- Tohadi, 2015, *Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional SPPN, Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN*, Jurnal Dinamika Masalah Hukum & Keadilan. Vol. 2 No. 2.
- Tomuka, Shinta, 2013, *Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli*, Jurnal eksekutif 2.1.
- Taufik H. Simatupang, *Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah*, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 11, no. 1, 2017.
- Uguy, Cindi, 2019, *Profesionalisme Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pelayanan Publik di Desa Kaweruan Kecamatan Likupang Selatan Kabupaten Minahasa Utara*, Jurnal eksekutif 4.4.
- Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007.

Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law*, *Jurnal Rechtsvinding*, 9, 1, 2020.

Yenny, 2013, *Good Governance: Studi Tentang Prinsip-prinsip Good Governance*, *eJournal Administrasi Negara*, Volume 1, Nomor 2.

Internet :

A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 18 September 2017.

Ady TaQWhea DA. *Tiga Guru Besar Ini Beri Masukan Soal Omnibus Law*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e42837ad4b2a/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/>, Diakses pada 28 Maret 2020, Pukul 14:50 WIB.

Arasy Pradana, *Mengenal Omnibus Law dan Manfaat Dalam Hukum Indonesia*, https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5dc8ee10284ae/mengenal-omnibus-law-i-dan-manfaatnya-dalam-hukum-indonesia#_ftn1, Diakses pada 27 Maret 2020 pukul 09:00 WIB.

Ardy Syahputra Samma, 2016, *Transparansi Pegawai Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara*, *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 4,2, 647-658 ISSN 2477-2631, ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id.

Detik.com, *Mendagri Publikasikan 3.143 Perda yang Dicabut atau Direvisi Pemerintah*, <https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3143-Perda-yang-di-cabut-atau-direvisi-pemerintah,21/> 6/2016, diakses 30/8/2021.

Eko Suparmiyati, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis Dan Evaluasi Hukum Mengenai Sistem Pendidikan Nasional, Pusat Analisis Dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I* 1, no. 1, 2017, 1-324, https://www.bphn.go.id/data/documents/ae_sisdiknas.pdf.

Fahmi Agus Wibowo. *Konsep Dasar Perencanaan*. Fahmiagus@blogspot.com. 2013.

FNH, *Menimbang Konsep Omnibus Law Bila Diterapkan Di Indonesia*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia>, Diakses pada tanggal 28 Maret 2020 pukul 13:00 WIB.

- FNH, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia>, Diakses pada tanggal 28 Maret 2020 pukul 13:45 WIB.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Direvisi*, https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_Perda_21_juni_2016.pdf, 2016, diakses 2/8/2021.
- Kontan.co.id, *Temukan 347 Perda Bermasalah, Ini Rekomendasi KPPOD ke Pemerintah Pusat & Daerah*, <https://nasional.kontan.co.id/news/temukan-347-Perda-bermasalah-ini-rekomendasi-kppod-ke-pemerintahpusat-daerah?page=all>, 20/11/2019, diakses 30/8/2021.
- Maret Priyanta, *Pembaruan Dan Harmonisasi Peraturan Perundangundangan Bidang Lingkungan Dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, *Hasanuddin Law Review* 1, no. 3, 2015, <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.113>.
- Mardoto. 2009. Mengkritisi Clean And Good Governance Di Indonesia. Dalam <https://mardoto.com>.
- PALAR, *Pakuan Law Review*, Volume 07, Nomor 02, Juli-Desember 2021, <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>.
- Paskah Suzetta, *Perencanaan Pembangunan Indonesia*, 2007, [http://ditpolkom.Bappenas.go.id/basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20%20Paskah%20Suzetta%20\(22%20Maret%202007\).pdf](http://ditpolkom.Bappenas.go.id/basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20%20Paskah%20Suzetta%20(22%20Maret%202007).pdf).
- Purnomo Sucipto, *Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan*, 2015. <https://setkab.go.id/mengapaundang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>.
- Prasetijo, 2009, *Good Governance Dan Pembangunan Berkelanjutan* dalam <https://prasetijo.wordpress.com>.
- Setkab.go.id, *Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan*, <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-Perda-yang-dibatalkan/>, 21/6/2016, diakses 30/8/2021.
- Wicipto Setiadi and Ali Imran Nasution, *Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 4, 2020, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.473-486>.

Sumber: *Data Penelusuran Disertasi dari PTS/PTN, Tahun 2022.*

Sumber: *Data Diolah Kebijakan Terkait Perencanaan Pembangunan Daerah, Tahun 2024.*

Sumber: *Data Diolah Penilaian terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan, Baik Dari Sisi Legalitas maupun Biaya (Cost) Dan Manfaat (Benefit), Tahun 2024.*

Sumber: *Data Sekunder, Tahun 2024.*

INDEKS

A	141, 143, 144, 145, 146, 255, 257,
Akuntabilitas, xxxi, 136, 142, 143,	258, 259, 260, 261, 262, 281, 310,
147, 257, 259, 264, 320, 339, 354,	311, 312, 337, 338, 339, 340, 344,
356, 368, 369, 407, 410	351, 352, 354, 355, 356, 357, 358,
Aparatur, 140, 247, 412	359, 361, 362, 371, 394, 396, 397,
B	402, 403, 404, 405, 409, 410, 411,
Berkeadilan, 136	412, 413, 414
Birokrasi, xi, 18, 31, 54, 262, 311,	H
339, 343, 362, 403, 404, 405, 409	Harmonisasi, v, viii, xi, xiii, xiv, xv,
D	xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxxi, 5,
Demokrasi, xxxi, 54, 142, 146, 147,	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 28,
395	29, 31, 33, 34, 39, 40, 46, 60, 69,
Desentralisasi, xxiii, 1, 110, 118,	70, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80,
286, 318, 401	81, 82, 88, 89, 90, 92, 93, 95, 151,
G	168, 169, 171, 172, 173, 174, 176,
Globalisasi, xxiv, 176, 180, 181, 183,	184, 185, 195, 196, 197, 198, 199,
184, 266, 269, 270, 271, 273, 401,	200, 203, 204, 207, 208, 209, 266,
409, 410, 411	267, 274, 277, 279, 281, 282, 283,
<i>Good Governance</i> , ix, xxii, 23, 25,	284, 285, 286, 287, 288, 289, 290,
29, 40, 52, 53, 56, 134, 135, 140,	291, 292, 293, 295, 296, 297, 298,

299, 300, 302, 306, 315, 316, 317, 318, 323, 326, 327, 328, 337, 344, 351, 370, 374, 375, 385, 387, 388, 389, 390, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 401, 403, 404, 405, 408, 409, 410, 411, 412, 413	106, 107, 109, 121, 122, 123, 124, 125, 129, 152, 183, 184, 195, 196, 203, 213, 214, 219, 223, 230, 231, 237, 238, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 252, 255, 260, 264, 266, 273, 274, 277, 281, 285, 309, 315, 319, 321, 322, 323, 324, 326, 327, 331, 336, 338, 340, 344, 351, 356, 360, 363, 367, 369, 370, 383, 389, 392, 395, 396, 398, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 411, 413, 414
I	
Investasi, xxxii	
J	
Jaminan, xxiii, xxv, xxvi	
K	
Keadilan, 198, 259, 263, 322, 356, 364, 365, 412	
Kolusi, 343	
Korupsi, 343	
N	
Nepotisme, 343	
P	
Pembangunan, v, viii, xi, xiv, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxvii, xxx, xxxiii, 2, 15, 16, 17, 20, 22, 27, 28, 31, 36, 38, 39, 40, 69, 70, 71, 72, 73, 82, 84, 87, 88, 97, 98, 100, 102,	Pemerintahan, v, viii, x, xi, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxxiii, 1, 3, 23, 24, 28, 30, 36, 40, 52, 64, 69, 70, 72, 73, 86, 87, 108, 110, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 122, 124, 126, 129, 130, 138, 139, 142, 143, 145, 153, 167, 196, 202, 225, 232, 255, 260, 273, 276, 281, 286, 295, 301, 309, 312, 313, 315, 316, 328, 331, 337, 341, 346, 347, 349, 350, 351, 357, 370, 371, 372, 373, 374, 386,

- 394, 397, 399, 404, 406, 407, 408,
410, 411, 412
- Pemerintahan Yang Baik, v, viii,
xxiii, xxv, xxvi, xxxiii, 23, 28, 69,
70, 72, 73, 130, 255, 276, 281,
312, 315, 337, 351, 370, 410, 411
- Peradilan, 47, 277, 313, 348, 397,
398, 401
- Perencanaan, v, viii, xi, xiv, xxiii,
xxiv, xxv, xxvi, xxvii, xxx, xxxii,
2, 16, 17, 20, 21, 22, 27, 28, 31,
36, 38, 39, 40, 69, 70, 71, 72, 73,
82, 83, 84, 87, 88, 97, 98, 99, 100,
102, 103, 106, 107, 108, 109, 121,
122, 125, 129, 131, 195, 196, 203,
213, 214, 219, 223, 230, 231, 237,
238, 242, 243, 244, 245, 246, 247,
248, 250, 252, 255, 259, 266, 274,
309, 315, 318, 319, 320, 321, 322,
323, 324, 325, 326, 344, 351, 356,
360, 363, 367, 370, 383, 389, 392,
395, 398, 400, 402, 404, 405, 407,
408, 409, 410, 411, 413, 414
- R
- Reformasi, xxxiii, 57, 114, 118, 164,
257, 262, 280, 311, 333, 334, 335,
339, 354, 362, 383, 395, 399, 400,
403, 405, 408, 409, 410, 411
- Regulasi, xxvii, xxxiii, 13, 15, 16,
203, 204, 209, 213, 283, 285, 290,
300, 301, 303, 306, 308, 328, 329,
331, 333, 334, 336, 373, 375, 376,
379, 383, 384, 394, 395, 396, 401,
404, 408, 409, 410, 412
- Rencana Pembangunan, xiv, xxx, 21,
22, 36, 87, 125, 214, 216, 218,
222, 223, 230, 231, 237, 240, 242,
243, 245, 248, 250, 252, 323, 344,
383, 389, 405, 406, 407, 408
- S
- Sumber Daya, xxx, 199, 202, 212,
248, 253
- T
- Tanah, xxiii, xxiv, xxv, xxvi
- Tata Kelola, v, xxiii, xxiv, xxv, xxvi,
xxxiv, 23, 28, 69, 70, 72, 73, 130,

131, 134, 138, 255, 309, 315, 316,

337, 351, 370, 371, 410

Transparansi, xxxiii, 26, 135, 142,

143, 146, 148, 149, 201, 257, 259,

261, 262, 319, 338, 354, 356, 361,

412