

PENTINGNYA HARMONISASI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Soegiyono

Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan
Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional
E-mail: yonno54@yahoo.com

ABSTRACT

Formation of the legislation is the process of making legislation that basically starts from the planning, preparation, preparation techniques, formulation, discussion, approval, promulgation, and dissemination. Among a series of processes on top of existing processes that are not mentioned explicitly, but has a very important role, namely harmonization process. Thus, harmonization is one of a series of formation process of legislation. Harmonization intended to prevent or reduce overlapping legislation. The problems of this study is how important the establishment of harmonization of legislation drawn up is a necessity in order to determine the importance of the establishment of harmonization of legislation as enrichment and benefits in the preparation of legislation. Method of preparation method used in this study are based on legal research methods. In this study used normative juridical approach means done through literature studies that examine secondary data, either in the form of legislation and research results, and other references. Results of this study are expected in order to harmonize the legislation there is no overlap or conflict with other legislation, either higher, equal, or lower.

Keywords: Harmonization, formation, legislation.

ABSTRAK

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses harmonisasi. Dengan demikian, harmonisasi merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Permasalahan kajian ini adalah bagaimana pentingnya harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun merupakan suatu keniscayaan dengan tujuan untuk mengetahui pentingnya harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pengayaan dan manfaat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Metode kajian ini menggunakan metode penyusunan yang berbasis metode penelitian hukum. Dalam kajian ini dipergunakan metode pendekatan yuridis normatif artinya dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, dan referensi lainnya. Hasil kajian ini diharapkan agar harmonisasi peraturan perundang-undangan tidak terjadi tumpang tindih maupun bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah.

Kata kunci: Harmonisasi, Pembentukan, Peraturan Perundang-Undang.

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah merupakan suatu kebutuhan yang mendesak. Mengapa dikatakan mendesak karena permasalahan pembangunan hukum semakin hari membutuhkan pendekatan holistik (Rahardjo, 2005). Di era globalisasi, pendekatan penanganan pembangunan yang masih mengandalkan pada pendekatan sektoral hanya akan mengakibatkan penyelesaian yang tambal sulam, sehingga tidak menyelesaikan berbagai permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang ada.

Salah satu sub sistem dari instrumen pembangunan nasional adalah di bidang hukum termasuk disini peraturan perundang-undangan. Permasalahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia belakangan ini menjadi isu yang sangat mengemuka. Terjadinya tumpang tindih dan peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah menjadi isu yang selalu diangkat dalam berbagai kesempatan. Pada dasarnya semua aparatur penyelenggaraan negara sangat menyadari terjadinya hal tersebut, namun tindak lanjut untuk mengantisipasi permasalahan tersebut tidak pernah tuntas.

Salah satu penyebabnya adalah karena masih terjadinya ego sektoral atau kepentingan dari kementerian/lembaga yang sebenarnya sangat dibutuhkan agar dapat meminimalisir terjadinya ketidakseimbangan dari pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD-1945) sesungguhnya lahir bersamaan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Adapun Arah kebijakan harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat tersebut menjadi arahan untuk melaksanakan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Goesniadhie, 2006).

Urgensi pengharmonisasian peraturan perundang-undangan saat ini di Indonesia semakin lama menjadi semakin signifikan, ditengah-tengah situasi dan kondisi yang semakin kompleks antara lain dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengaruh globalisasi. Di mana signifikansi yang paling mengemuka terhadap langkah-langkah harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah untuk terciptanya kepastian dan jaminan hukum bagi siapapun yang berkepentingan.

Tanpa adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, akan memunculkan ketidakpastian hukum, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu (i) harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan (ii) 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).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan dengan demikian yang harmonis adalah hukum positifnya (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global (Goesniadhie, 2006).

Di samping itu, perumusan langkah yang ideal dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman yaitu perlu melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam rangka sistem hukum nasional yang mencakup materi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*) (Friedman, 2001).

Lapan saat ini sedang menindaklanjuti implementasi UU RI Nomor 21 Tahun 2013, yang mana Undang-undang tersebut telah disahkan pada tanggal 6 Agustus 2013 oleh Presiden Republik Indonesia.

Implementasi UUU RI Nomor 21 Tahun 2013 memuat sepuluh peraturan pelaksanaan, yaitu penyusunan RPP tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kegiatan Penginderaan Jauh, Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Tentang Penyelenggaraan Keantariksaan, Rancangan Peraturan Presiden (Rancangan Perpres) Tentang Tugas, Fungsi, Kewenangan dan Susunan Organisasi Lapan, dan Rancangan Peraturan Presiden Tentang Rencana Induk Penyelenggaraan Keantariksaan Nasional Tahun 2015 - 2039.

Keempat peraturan perundang-undangan di atas, telah masuk dalam pelaksanaan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Program Penyusunan Peraturan Presiden 2015 dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Program Penyusunan Peraturan Pemerintah Prioritas Tahun 2015 dan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Program Penyusunan Peraturan Presiden Prioritas Tahun 2015.

Berdasarkan hal tersebut, kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pemangku kepentingan dalam melakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang sedang disusun.

1.2 Permasalahan

Permasalahan dalam kajian ini adalah bagaimana pentingnya harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun sesuai dengan peraturan perundang-undangan?.

1.3 Tujuan

Tujuan kajian ini adalah untuk mengkaji pentingnya harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pengayaan dan manfaat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sinkronisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2013), kata sinkron berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama: serentak, sejalan, sejajar, sesuai, dan selaras. Sehubungan dengan judul kajian ini, kata sinkronisasi berarti perihal menyinkronkan, penyerentakan.

Sinkronisasi yang dimaksud adalah 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. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan (Sumiarni, 2013).

Terkait dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superior 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. Dalam kajian ini pengertian 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 horisontal (Marzuki, 2013).

Sinkronisasi yang akan dikaji adalah antara Pancasila dan UUD-1945 dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terkait pengaturan peran serta masyarakat dalam pelibatan penentuan ganti kerugian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2.2 Harmonisasi

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2013), kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan harmoni, atau seia sekata, sedangkan kata harmonisasi diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan. Dalam kajian ini kata harmonisasi juga digunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian/keselarasan antara peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi duplikasi pengaturan.

- a. UU RI Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional, menegaskan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarasannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.
- b. Pasal 47 ayat (3) UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- c. Perpres RI Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang termuat dalam pasal 51 berikut.

Pasal 51

- (1) Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 kepada Menteri.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan dokumen:
 - a. Naskah Akademik;
 - b. Penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;
 - c. Keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian;
 - d. RUU yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian; dan
 - e. Izin prakarsa dalam hal RUU tidak masuk dalam daftar Prolegnas.
- (3) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, dimaksudkan untuk:
 - a. menyelaraskan RUU dengan:
 - 1) Pancasila, UUD-1945, dan Undang-Undang lain; dan
 - 2) teknik penyusunan peraturan perundangundangan.
 - b. menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

2.3 Peraturan Perundang-Undangan

Pengertian dari peraturan perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam kajian ini yang dikaji adalah pentingnya harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 UU RI Nomor 12 Tahun 2011 mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD-1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kemudian pengertian peraturan perundang-undangan menurut pakar adalah sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan- ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan.
- c. peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiële zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.

Jadi unsur-unsur peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan yang bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum, dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan bersifat mengatur (Indrawati, 2007).

Nomenklatur “perundang-undangan” dapat didahului dengan kata lain, misalnya peraturan, sehingga menjadi “peraturan perundang-undangan” (Triyono, 2013). Nomenklatur peraturan adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu, yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang. Nomenklatur “aturan” dalam bahasa Arab disebut sebagai “kaidah” dan dalam bahasa Latin disebut dengan “norma”. Nomenklatur “peraturan perundang-undangan” mempunyai arti yang lebih fokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur sesuatu. Peraturan perundang-undangan bersifat umum, abstrak dan terus-menerus. Hal ini berbeda dengan keputusan yang bersifat konkrit, individual, dan final (Triyono, 2013).

Unsur-unsur peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Peraturan tertulis;
- b. Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat Negara;
- c. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- d. Mengikat secara umum.

3. METODOLOGI

Metode kajian ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang menggunakan metode penyusunan yang berbasiskan metode penelitian hukum. Dalam kajian ini dipergunakan metode pendekatan yuridis normatif artinya dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, dan referensi lainnya. Kajian ini akan mendiskripsikan pentingnya harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, serta menggambarkan kondisi yuridis dari pokok masalah yang dikaji, dan kemudian mengkajinya dari sudut pandang hukum. Keberadaan harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara lebih terarah, bertanggung jawab agar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih pengaturan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengertian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung (*never ending process*) karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Namun demikian masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek *legal drafting-nya*. Paling tidak ada tiga permasalahan utama di bidang ini, yaitu: (i) tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan; (ii) perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan (iii) implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Permasalahan tersebut di atas, antara lain, disebabkan oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya pendalaman materi muatan, koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain. Oleh karena itu salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi harus dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik (NA), penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai dengan penyusunan RUU, RPP dan Rancangan Perpres. Aspek perencanaan merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang tepat, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 ayat (3), UU RI Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Kemenkumham). Ketentuan ini mengandung konsekuensi bahwa RUU, RPP dan Rancangan Perpres dalam pengajuannya harus melewati mekanisme pengharmonisasian yang biasanya dilakukan melalui pembahasan bersama Panitia Antar Kementerian (PAK) agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya.

Menteri Hukum dan HAM dalam melaksanakan tugas koordinasi penyusunan Prolegnas melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sedangkan tugas melakukan koordinasi dalam pengharmonisasian penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kemenkumham.

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia 2013, harmonisasi berasal dari kata harmoni, yang berarti upaya untuk mencari keselarasan (Kamus Besar Bahasa Indonesia : 2013).

Menurut J. M. Sinclair, dalam *Collins Cobuild Dictionary* (1991) ditemukan kata *harmonious* dan *harmonize* dengan penjelasan sebagai berikut: *A relationship, agreement etc. that is harmonious is friendly and peaceful. Things which are harmonious have parts which make up an attractive whole and which are in proper proportion to each other. When people harmonize, they agree about issues or subjects in a friendly, peaceful ways; suitable, reconcile. If you harmonize two or morw things, they fit in with each other is part of a system, society etc* (Sinclair, 1991).

Unsur-unsur yang dapat ditarik dari perumusan pengertian harmonisasi tersebut di atas, yakni: (i) adanya hal-hal yang bertentangan; (ii) menyelaraskan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar membentuk suatu sistem; (iii) suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan; dan (iv) kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Sedangkan yang dimaksud harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis. BPHN memberikan pengertian harmonisasi hukum, adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.

Gandhi, 1995 dalam "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif" menyatakan 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 (Gandhi, 1995).

Harmonisasi peraturan perundang-undangan pasca amendemen UUD 1945, harmonisasi diatur dengan undang-undang Pasal 47 ayat (3) UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal penyusunan peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di

Indonesia sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) UUD-1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pasal 20 ayat (1) UUD-1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Dalam UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki. Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam beberapa rumusan Pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 2, mengatur mengenai Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.
- b. Pasal 3 ayat (1), mengatur mengenai UUD-1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- c. Pasal 7 ayat (1), mengatur mengenai Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut : (i) UUD-1945; (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iii) Peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan Presiden; dan (v) Peraturan Daerah.

Dengan ketentuan tersebut di atas terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan UUD-1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang disusun tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya UUD-1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya.

4.2 Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Besarnya potensi ketidak harmonisan suatu peraturan perundang-undangan disebabkan karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita. Sebagaimana diketahui bahwa jumlah Prolegnas yang diajukan setiap tahunnya terus bertambah sedangkan Badan Legislasi (Baleg) dan Pemerintah telah menetapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam Prolegnas. Namun dalam perkembangannya kebutuhan hukum masyarakat terus berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri.

Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah 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 (Setyadi, 2009).

UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dengan ketentuan tersebut, peran Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham menjadi semakin penting, karena Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu unit eselon II di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang ditugaskan untuk melakukan koordinasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tidak hanya terhadap RUU saja, tetapi juga terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (R Perpu), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), dan Rancangan Peraturan Presiden (R Perpres) (Peraturan Presiden RI Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Secara formal prosedur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi peraturan perundang-undangan yang berasal dari Presiden implementasinya telah diatur dalam Perpres RI Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di antaranya mengatur:

Pasal 51

- (1) Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU/RPP dan Rancangan Perpres yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 kepada Menteri.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan dokumen:
 - a. Naskah Akademik;
 - b. penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;
 - c. keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian;
 - d. RUU/RPP/Rancangan Perpres yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian; dan
 - e. izin prakarsa dalam hal RUU/RPP/Rancangan Perpres tidak masuk dalam daftar Prolegnas.
- (3) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU/RPP/Rancangan Perpres sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU/RPP/Rancangan Perpres, dimaksudkan untuk:
 - a. menelaraskan RUU/RPP/Rancangan Perpres dengan:
 - 1) Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang lain; dan
 - 2) teknik penyusunan peraturan perundangundangan.
 - b. menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU/RPP/Rancangan Perpres.

Pasal 52

- (1) Menteri dalam melakukan rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU/RPP/Rancangan Perpres melibatkan wakil dari Pemrakarsa, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau lembaga lain terkait.
- (2) Dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapat.
- (3) Pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai bahan pertimbangan Menteri dalam mengambil keputusan.

Pasal 53

- (1) Pejabat yang mewakili kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) wajib melaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga lain terkait mengenai perkembangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU/RPP/Rancangan Perpres dan/atau permasalahan yang dihadapi untuk mendapatkan arahan dan keputusan sebelum memberikan kesepakatan terhadap substansi RUU/RPP/Rancangan Perpres.
- (2) RUU/RPP/Rancangan Perpres yang telah disepakati dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah RUU/RPP/Rancangan Perpres.
- (3) Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU/RPP/Rancangan Perpres yang telah mendapatkan paraf persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk disampaikan kepada Presiden.

Dalam perakteknya 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 UU RI Nomor 12 Tahun 2011 dan Perpres RI Nomor 87 Tahun 2014 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 baik dilihat dari aspek filosofis, sosiologis, yuridis yang merupakan aspiratif, responsif dan memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Buku Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, 2010).

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah 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-1945, Undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya.

5. PEMBAHASAN

5.1 Harmonisasi Vertikal dan Harmonisasi Horisontal

a. 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. Sehingga 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. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman (hak uji materil). (UU RI Nomor 5 Tahun 2004 : Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3) ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 31 A) (Kementerian Sekretariat Negara, 2004a).

Pasal 24 c UUD-1945 menyatakan: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24 A ayat (1) UUD-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. Selanjutnya Pasal 11 ayat (2) Huruf b UU RI Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan Mahkamah Agung mempunyai kewenangan: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana dalam UU RI Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) a,b dan c serta ayat (3) (Kementerian Sekretariat Negara, 2004b).

Dengan aturan tersebut maka suatu undang-undang dapat dimintakan peninjauan kembali kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam UUD-

1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.

Demikian juga 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.

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan yang sangat penting. Selain berfungsi membentuk 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.

Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian dapat dicegah. Di samping 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.

b. 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. Di 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 insatansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmoisasi 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 (Tiarramon, 2009).

Sedangkan 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 mencapai tujuan tertentu.

Akan tetapi betapapun perlunya suatu 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. Hal ini penting, mengingat peraturan perundang-undangan merupakan subsistem dari suatu sistem hukum serta guna menjamin agar suatu peraturan perundang-undangan dapat kompatibel masuk ke dalam sistem hukum sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping 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 penerapan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan (Attamimi, 1991).

Menurut Maria Soeprapto, 2007, membedakan dua kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.

- a. Asas-asas formal meliputi: (i) asas tujuan jelas; (ii) asas lembaga yang tepat; (iii) asas perlunya pengaturan; (iv) asas dapat dilaksanakan; dan (v) asas Konsensus;
- b. Asas-asas material meliputi: (i) asas kejelasan Terminologi dan sistematika; (ii) asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; (iii) asas persamaan; (iv) asas kepastian hukum; dan (v) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Menurut Attamimi (1991), asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, adalah: (i) Cita Hukum Indonesia yang tidak lain merupakan Pancasila, (ii) Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi, (iii) 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, (iv) asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (v) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, (vi) asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; Asas kejelasan rumusan, dan (vii) asas keterbukaan (Indrawati, 2007).

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. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan (Mertokusumo, 2012).

5.2 Faktor-faktor disharmonis peraturan perundang-undangan

Ada enam faktor yang menyebabkan disharmoni (Mahendra, 2010), 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 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.

Disharmoni peraturan perundang-undangan mengakibatkan :

- 1) terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- 2) timbulnya ketidakpastian hukum;
- 3) peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan
- 4) disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

5.3 Aspek-Aspek yang di harmonisasikan

Harmonisasian RUU mencakup dua aspek sebagai berikut:

- a. Harmonisasi materi muatan RUU dengan:
 - 1) Pancasila;
 - 2) UUD-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.

5.4 Cara pengharmonisasian dilakukan

Harmonisasi dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. pastikan bahwa RUU mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal RUU yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut;
- b. pastikan bahwa pasal-pasal UUD-1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa ruu 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 RUU telah 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 RUU, telah terakomodasikan dengan baik dalam RUU;
- f. pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten; dan
- g. pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam RUU telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

Harmonisasi RUU yang dilaksanakan secara cermat dan profesional akan menghasilkan RUU yang memenuhi syarat sebagai RUU yang baik.

Dengan demikian pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi negara hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian hukum dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

5.5 Pentingnya Harmonisasi 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 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). Namun demikian, dalam keadaan tertentu, Presiden atau DPR dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas tersebut. Dalam keadaan tertentu, adalah 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. Dengan kata lain, harmonisasi dalam pembentukan undang-undang 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.

Proses Pengharmonisasian dilakukan di tingkat mana pun, sejak dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahasan. Tingkat pembahasan yang dimaksud yaitu tingkat pembahasan internal/antarkementerian maupun tingkat koordinasi pengharmonisasian yang diselenggarakan di Kementerian Hukum dan HAM. Apabila 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. Penulis 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.

Terkait dengan harmonisasi yang dikemukakan oleh Friedman, 2001, 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, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.

Reformasi penegakan hukum idealnya harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (*legal system*). 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 (Mertokusumo, 2012).

Menurut Friedman, 2001, 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*). Substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum, menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil

(aparatus penegak hukum). Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat. 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 hukum. Dengan demikian struktur hukum yang menyalahgunakan hukum akan melahirkan budaya menelakung dan menyalahgunakan hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksanaannya yaitu aparat penegak hukum.

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas bahwa tiga pilar sistem hukum yang harus terus diperkuat agar reformasi hukum dapat terus berlanjut adalah substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum (Friedman, 2001).

Mengenai substansi hukum, sangat terkait dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Disadari atau tidak, sulitnya penegakkan hukum di Indonesia sudah diawali dari pembentukan peraturan perundang-undangan (Juwana, 2006). Oleh karenanya, untuk 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 dengan partisipasi rakyat yang luas, mencapai angka pertumbuhan ideal, membuka kesempatan kerja dan usaha yang berkeadilan dan mensejahterakan masyarakat Indonesia.

Aspek lain yang patut diperhatikan adalah perlu mengubah paradigma pembangunan hukum melalui pendekatan peraturan perundang-undangan atau pendekatan legislatif menjadi pendekatan pada aspek penegakan hukum oleh institusi peradilan. Kondisi ini terkait dengan pilar berikutnya yaitu struktur hukum, yang dalam hal ini berhubungan dengan institusi dan kelembagaan hukum, karena keberadaan substansi hukum tidak akan bermakna jika tidak didukung oleh struktur hukum sebagai perangkat yang menjalankan dan menegakkan hukum. Tantangan utama reformasi bidang hukum adalah bagaimana memposisikan institusi peradilan sebagai lembaga yang berwibawa.

Kelanjutan reformasi yudisial tidak hanya menyangkut kelembagaan, tetapi juga pelaku utama institusi peradilan yaitu hakim-hakim, pejabat dan pegawai peradilan, jaksa, polisi serta pengacara yang akan melaksanakan fungsi peradilan, karena posisi para aparat penegak hukum menjadi sangat vital. Para penegak hukum, seharusnya tidak terpaku dan berlindung pada asas legalitas dan kepastian hukum secara kaku. Hal terpenting adalah harus benar-benar menghayati “suasana kebatinan” negara hukum Indonesia, yang bersifat mengayomi, menghargai keragaman, serta menjunjung tinggi keadilan.

Orientasi reformasi hukum seperti dijelaskan di atas, tentu tidak semata-mata bergantung pada kelembagaan atau institusi peradilan serta aparatnya, tetapi juga bergantung pada kesadaran hukum masyarakat yang memiliki keyakinan dan kesadaran bahwa “proses hukum itu merupakan suatu cara penyelesaian terbaik, dan bahwa prinsip-prinsipnya adalah harus dihormati”. Jadi, jika ada keyakinan yang kuat bahwa hukum adalah di atas segala-galanya, masyarakat akan menggunakan hukum atau akan selalu kembali pada penyelesaian hukum dan tidak mengambil tindakan hukum sendiri. Jadi, hukum mengatasi kepentingan-kepentingan individu dan golongan. Kesadaran seperti itu belum menjadi budaya dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat.

Negara hukum modern, tentu tidak dapat dibatasi dengan asas legalitas yang kaku dalam arti, para penyelenggara hanya reformasi bidang penegakkan hukum adalah sebuah keniscayaan yang tidak bisa dielakkan. Peraturan perundang-undangan yang baik, yang memenuhi prinsip-prinsip logika, menjadi tidak bermakna jika aparat pelaksanaanya tidak mau menggunakan logika dan akal sehat (*common sense*). Apapun risikonya, pilihan untuk mereformasi total institusi ini harus terus didorong. Orientasi penelitian dan pengembangan dan kebijakan hukum harus lebih difokuskan pada aspek penegakkan hukum ini dengan budaya masyarakat yang bhineka tunggal ika.

Berdasarkan hal tersebut, setiap pembentukan undang-undang harus melalui tahap harmonisasi, agar dalam pemberlakuan maupun penegakan hukum dari suatu undang-undang itu tidak saling berbenturan atau bertentangan satu sama lainnya. Namun harmonisasi tetap memperhatikan sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum serta sesuai amanat dalam Pasal 47 ayat (3) UU RI Nomor 12 Tahun 2011.

6. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- a. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi peraturan perundang-undangan yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
- b. 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*).
- c. Pengharmonisan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan atas permintaan tertulis dari Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang

- memprakarsai penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- d. Pastikan bahwa RUU yang akan diharmonisasikan mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal dalam UUD-1945 yang telah mencantumkan dengan benar dan selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut UUD-1945.
 - h. Pentingnya harmonisasi Peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undangan yang memperhatikan setiap sistem hukum yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*). .

7. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kepala Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan LAPAN atas dukungannya yang telah memfasilitasi penerbitan buku ilmiah ini.

DAFTAR ACUAN

- Attamimi, A. Hamid S., 1991, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP.7 Pusat.
- 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.
- Friedman, Lawrence M., 2001, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, Cet ke-1, Edisi ke-2, (Penerjemah, Wishnu Basuki), PT Tatanusa, Jakarta.
- Gandhi, L.M., 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Makalah, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI.
- Goesniadhie, Kusnu., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Penerbit JP Books, Surabaya.
- Indrawati, Maria Farida., 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit, Kanisius, Jakarta.
- Juwana, Hikmahanto, 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.
- Kementerian Sekretariat Negara, 2004a, *UU RI Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung*.
- Kementerian Sekretariat Negara, 2004b, *UU RI Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kehakiman*.
- Mahendra, A.A. Oka, 2010, *Artikel Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum, Kemkumham.
- Marzuki, Peter Mahmud., 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno., 2012, *Makalah Asas-Asas Hukum*, Alumni, Bandung.

- Rahardjo, Satjipto, 2005, *Hukum Progresif, Pendekatan Holistik Terhadap Hukum*, Jurnal Progresif, Program Doktor Ilmu Hukum, Undip, 1(2).
- Setyadi, Wicipto., 2009, *Makalah dalam diskusi Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, Kemenkumham, Jakarta.
- Sinclair, J. M., 1991, *Corpus concordance collocation*, Oxford University Press.
- Sumiarni, Endang., 2013, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, Yogyakarta.
- Tiarramon, 2009, *kamus-hukum*, <http://.com/2009/05/18/> diunduh 30 September 2014.
- Trijono, Rachmat, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Papas Sinar Sinanti, Depok.