

Rekonstruksi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Syahlan**

**Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial Regional I Sumatera
Kementerian Sosial Republik Indonesia
E-mail: syahlan58@yahoo.com

Info Artikel

Masuk: 07/07/2019
Revisi: 11/07/2019
Diterima: 12/07/2019
Terbit: 30/12/2019

Keywords:

Synchronization, Harmonization, Legislation.

Kata Kunci:

Sinkronisasi, Harmonisasi, Peraturan Perundang-Undangan.

P-ISSN: 1412-310x

E-ISSN: 2656-3797

Abstract

Synchronization and Harmonization of Regulations in Indonesia hadle by Badan Pembinaan Hukum Nasional and Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Stage of regulation's synchronization and harmonization which doing by Badan Pembinaan Hukum Nasional are planning and preparation of Academic Text of regulation. Meanwhile, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan will do synchronization and harmonization at the stage of draft of regulations by forming a Committee Between Ministries/Non-Ministries. The absence of a definite mechanism regarding the stages of synchronization and harmonization and do separately synchronization and harmonization in two institutions are not maximal. Finally, this pattern have an impact to quality of regulations which resulting which is the purpose of the synchronization and harmonization.

Abstrak

Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Badan Pembinaan Hukum Nasional akan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pada tahap perencanaan, dan penyusunan konsep peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan melakukan upaya sinkronisasi dan harmonisasi pada tahap pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan. Tidak adanya mekanisme yang pasti mengenai tahapan sinkronisasi dan harmonisasi, serta dipisahkannya proses tersebut ke dalam dua lembaga, mengakibatkan upaya sinkronisasi dan harmonisasi tidak maksimal, karena upaya sinkronisasi dan harmonisasi merupakan tahapan yang harus dilakukan secara sistemik dan terpadu. Hal itu berdampak pada kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan yang merupakan tujuan dari sinkronisasi dan harmonisasi.

A. PENDAHULUAN

Instrumen peraturan perundang-undangan sebagai perangkat hukum tertulis mempunyai peranan yang sangat penting di Indonesia yang merupakan negara hukum yang mengidealkan prinsip supremasi hukum.¹ Peraturan perundang-undangan juga seringkali diidentikkan dengan

¹Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017, p. 15-26.

hukum dalam sistem hukum *civil law* termasuk di Indonesia.² Positivisme hukum masih menjadi panutan, meskipun pada dasarnya peraturan perundang-undangan hanya salah satu bagian dari sub sistem substansi hukum atau *legal substance*. Lawrence M. Friedmann di dalam bukunya mengemukakan bahwa selain *legal substance* ada dua unsur lain yang merupakan unsur dari suatu sistem hukum, yakni *legal structure* dan *legal culture*.³

Peraturan perundang-undangan secara garis besar dibagi menjadi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Tidak menutup kemungkinan terjadi perbedaan penafsiran atau interpretasi antara peraturan perundang-undangan di pusat dengan di daerah atau antara peraturan perundang-undangan pokok dengan peraturan pelaksanaan, sehingga terjadi insinkronisasi dan disharmoni antar peraturan perundang-undangan di dalam implementasinya. Insinkronisasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan ini disebabkan 6 faktor yakni:⁴

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

Akibat dari insinkronisasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan ini, tidak hanya terjadinya perbedaan penafsiran dalam implementasinya. Akan tetapi, juga dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum, tidak efektif dan efisiennya pelaksanaan peraturan perundang-undangan, dan terjadinya disfungsi hukum, yakni dimana hukum tidak berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa, dan memberikan sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.⁵ Oleh karena itu, penataan bentuk, susunan, penamaan, prosedur penyusunan, penetapan, pengundangan, pencabutan atau pembatalannya serta pengelolaan informasi dan pendokumentasiannya perlu diatur secara tertib dan sistematis.⁶ Dengan kata lain, diperlukan adanya pedoman secara hierarkis untuk memastikan hubungannya dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas agar tidak terjadi baik itu kekosongan hukum, tumpang tindih peraturan perundang-undangan, maupun peraturan perundang-undangan yang materinya tidak sesuai dengan materi muatan yang sesuai dengan jenisnya. Penegasan terhadap kesesuaian jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya juga perlu didudukkan

²Novianto M. Hantoro, "Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara", *Jurnal Negara Hukum*, Vol.7, No. 2, November 2016.

³Lawrence M. Friedmann, 1969, *The Legal System: A Social Perspective*, New York: Russel Soge Foundation, 1969, p. 16.

⁴Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008, p. 46-47.

⁵Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

⁶Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.

kembali berkenaan dengan pengelompokan peraturan dan sifatnya. Apakah mengikat keluar untuk seluruh warga negara (*erga omnes*) atau mengikat ke dalam ruang lingkup tertentu saja.⁷

Pada awalnya, Indonesia memiliki suatu Lembaga Pembinaan Hukum Nasional yang bertugas sebagai badan khusus untuk melakukan pembinaan hukum nasional, melakukan peninjauan kembali perundang-undangan masa penjajahan secara sistematis untuk mewujudkan sistem hukum nasional melalui penyusunan peraturan perundang-undangan, kemudian mengharmonisasikannya dengan keadaan dan kepentingan negara, pengusulan terhadap peraturan perundang-undangan zaman Hindia Belanda yang perlu diubah atau dicabut, serta penterjemahan dan pembakuan istilah hukum.⁸ Dengan kata lain, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional dibentuk sebagai perencana dan perancang peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan telah melekat pada lembaga ini. Lembaga Pembinaan Hukum Nasional ini kemudian berubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional⁹ dan difokuskan pada tugas perencanaan hukum serta penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹⁰

Disamping keberadaan Badan Pembinaan Hukum Nasional, sebagai penjelmaan dan penyempurnaan unit kerja di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dibentuk suatu Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang mengalami beberapa kali sejarah berpindah naungan. Pada awalnya Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari Direktorat Hukum dan Perundang-undangan dengan nama Direktorat Perundang-undangan, kemudian ditarik menjadi bagian dari Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai Pusat Perancangan dan dikembalikan lagi kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hingga saat ini berdiri sebagai unit kerja Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.¹¹

Dengan keberadaan dua lembaga ini, yakni Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, hendaknya dapat bekerja maksimal membantu pemerintah untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan mampu memenuhi kebutuhan hukum nasional. Salah satu cara agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memiliki kualitas yang baik adalah dengan melakukan upaya sinkronisasi dan harmonisasi dalam proses penyusunannya. Upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan bagian yang paling penting dan tidak dapat dipisahkan dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Upaya sinkronisasi dan harmonisasi yang baik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, tentu akan berdampak pada kualitas dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk, terutama dalam pendalaman materi dan rumusan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Oleh karena itu, upaya ini harus dilakukan secara sistemik sejak dini, yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik, penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), sampai dengan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan¹².

⁷Ngadino, "Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 1, No. 1, Januari 2014.

⁸Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Sejarah Berdirinya Badan Pembinaan Hukum Nasional", *bphn.go.id*, diakses pada hari Kamis tanggal 2 Juni 2016.

⁹Perubahan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional dilakukan pada tahun 1974 dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974.

¹⁰I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Local Policy Construction In Implementing Green Governance Principle", *Jurnal Public Policy and Administration Research*, Vol.3, No.3, 2013.

¹¹Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan", *ditjenpp.kemenkumham.go.id*, diakses pada hari Kamis tanggal 2 Juni 2016.

¹²Ahmad M. Ramli, *Makalah Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional*, "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Peundang-undangan", Jakarta, 11-13 Maret 2008, p.1-2.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan memiliki peranan yang sangat penting¹³. Kedua lembaga ini merupakan struktur organisasi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dengan fungsi masing-masing lembaga yang telah ditentukan di dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, kedua lembaga ini akan berkoordinasi mengenai penyusunan peraturan perundang-undangan. Apabila fungsi perencanaan dan evaluasi peraturan perundang-undangan berada pada Badan Pembinaan Hukum Nasional, maka fungsi perancangan peraturan perundang-undangan berada pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal perencanaan hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional dibantu oleh Pusat Perencanaan Hukum Nasional yang nantinya akan melakukan koordinasi penyusunan program legislasi nasional di lingkungan pemerintah, serta program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden.¹⁴ Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional akan melaksanakan penyusunan naskah akademik dan melakukan penyelarasan naskah akademik dari peraturan perundang-undangan yang akan disusun.¹⁵ Peraturan perundang-undangan tersebut meliputi undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Artinya, dalam membuat perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan dan melakukan kajian penyusunan naskah akademik, perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Jangan sampai, perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan berbenturan dengan kaidah-kaidah yang telah berlaku pada peraturan perundang-undangan yang telah ada. Sementara itu, untuk evaluasi juga dilaksanakan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional dengan melakukan analisis dan evaluasi terhadap seluruh permasalahan hukum dan memberi tanggapan serta pendampingan terhadap instansi dan/atau pemangku kepentingan termasuk di dalamnya permasalahan peraturan perundang-undangan dalam rangka pemantapan konsepsi pembangunan hukum nasional.¹⁶ Pada bagian ini, Badan Pembinaan Hukum Nasional akan mengkaji permasalahan hukum nasional di berbagai bidang untuk kemudian menjadi bahan perencanaan hukum nasional ke depan. Kemudian, pada bagian perancangan yang merupakan fungsi dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan akan terlihat pada fungsi yang dilaksanakan oleh Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan I, dan Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan II.

Menjadi sesuatu yang menarik ketika dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan melibatkan dua lembaga yang berbeda akan tetapi melaksanakan fungsi yang terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan, yakni perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan, penyusunan naskah akademik, perancangan peraturan perundang-undangan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk. Masing-masing lembaga

¹³Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84).

¹⁴Lihat Pasal 1052 huruf b Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

¹⁵Lihat Pasal 102 huruf e dan f Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

¹⁶Lihat Pasal 32 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

tentu tidak akan bisa melaksanakan fungsinya secara parsial dan terlepas dari lembaga lainnya, koordinasi yang baik akan antara kedua lembaga sangat menentukan bagaimana kualitas dari peraturan perundang-undangan yang dihasilkan nantinya. Disinilah pentingnya upaya sinkronisasi dan harmonisasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi, pada tahap pembentukan peraturan perundang-undangan tidak ditentukan dengan jelas kapan hendaknya dilakukan proses sinkronisasi dan harmonisasi. Padahal, proses sinkronisasi dan harmonisasi sangat penting dilakukan dalam rangka pendalaman materi pembentukan peraturan perundang-undangan, mengingat permasalahan utama dalam peraturan perundang-undangan adalah: a) tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan; b) perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan c) implementasi undang-undang yang terhambat oleh peraturan pelaksanaannya¹⁷. Intinya, sinkronisasi dan harmonisasi ibarat sebuah siklus yang saling terhubung dan sistematis. Ketika terdapat bagian yang rusak dari siklus tersebut, maka bagian yang lain akan ikut rusak. Berdasarkan pemaparan yang telah diuraikan, menarik untuk diteliti dan dianalisis lebih lanjut mengenai peran Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peundang-Undangan upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, karena sinkronisasi dan harmonisasi seharusnya merupakan prioritas dalam perencanaan dan perancangan peraturan perundang-undangan dalam rangka menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan mampu memenuhi kebutuhan hukum nasional. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, melalui tulisan ini akan dikaji dan dianalisis mengenai sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang efektif dan efisien di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*). Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan terhadap berbagai macam sumber bahan hukum yang dapat diklasifikasikan atas tiga jenis, yakni diantaranya bahan hukum primer, sekunder dan tersier.¹⁸ Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Metode deskriptif adalah penelitian dengan melukiskan keadaan subjek (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana apa adanya. Melalui sifat itu, metode deskriptif bersifat menemukan fakta-fakta (*fact-finding*), kemudian memberikan penafsiran terhadapnya.¹⁹ Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan membaca literatur, membaca hasil putusan, serta dengan melakukan wawancara sebagai penguat argumentasi analisa. Adapun metode analisis data dari penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.²⁰

C. PEMBAHASAN

1. Peran Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam Upaya Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang

¹⁷Ahmad M. Ramli, *Makalah Semiloka Kesehatan dan Keselamatan....*, p. 1.

¹⁸Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 1986, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Penerbit Rajawali, p. 15.

¹⁹Hadari Nawawi, 1991, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991, p. 73-81.

²⁰Lexi Moleong, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, p. 18.

melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²¹ Selanjutnya, merujuk kepada teori penjenjangan norma atau dikenal juga dengan *stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma di atasnya²², maka jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun menjadi suatu hierarki peraturan perundang-undangan yang teruang di dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

Dalam proses pembentukannya, setiap peraturan perundang-undangan, harus melewati 5 tahapan, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan terakhir tahap pengundangan.²³ Pada dasarnya, tahapan-tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada setiap jenisnya sama, yang membedakan adalah lembaga yang berperan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Di tingkat pusat pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk pembentukan undang-undang,²⁴ kemudian Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mewakili Presiden dalam hal pembentukan undang-undang dan dari pihak pemerintah dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya di tingkat pusat. Sedangkan untuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah dengan melakukan konsultasi dan koordinasi rencana pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional.²⁵

Tahapan yang paling penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahap perencanaan dan penyusunan. Dapat dikatakan bahwa, kedua tahapan ini adalah tahapan yang paling menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk implementatif, selaras, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mampu memenuhi kebutuhan hukum nasional. Jufrina Rizal dalam makalahnya “Sosiologi Perundang-undangan” sebagaimana dikutip oleh Atok mengemukakan bahwa dalam prosedur pembentukan undang-undangan terdapat tahap *ante legislative* yang terdiri dari 4 tahap yakni 1) tahap penelitian; 2) tahap pengajuan usul inisiatif; 3) tahap perancangan; 4) tahap pengajuan rancangan²⁶. Dengan demikian, berarti tahap perencanaan dan penyusunan

²¹Lihat Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

²²Maria Farida Indriati S., *Ilmu Perundang-undangan Jilid I...*, p. 42.

²³Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

²⁴Lihat Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁵Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizzi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

²⁶A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Malang: Setara Press, , p. 31.

berada pada tahap *ante legislative* ini. Disinilah fungsi penting dari sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan. Meskipun demikian, bukan berarti sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan hanya dilakukan pada saat pembentukannya. Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan juga dilakukan pasca pembentukan peraturan perundang-undangan melalui evaluasi oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional²⁷ dan pengujian peraturan perundang-undangan melalui lembaga peradilan (*judicial review*).

Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mencegah terjadinya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, tidak saling melengkapi, tidak sesuai materi muatan dengan jenis peraturannya, baik terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat terkait dengan nilai-nilai dasar yang terkandung di dalam falsafah hidup bernegara dan konstitusi sebagai *staatsgrundgesetz*²⁸. Sinkronisasi adalah penyalarsan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Proses ini bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan di atasnya baik secara vertikal maupun secara horizontal.²⁹ Sinkronisasi vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain dan memperhatikan kronologis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sedangkan, sinkronisasi horizontal dilakukan dengan melihat berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama atau bidang terkait.³⁰ Sementara itu, 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 dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional.³¹

Saat ini, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dilakukan oleh dua lembaga di dalam struktur organisasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, yakni Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Tugas dan fungsi terkait peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, terutama pembentukannya diberikan kepada kedua lembaga ini. Artinya, pada kedua lembaga ini dilakukan upaya sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan. Peran Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan, dapat digambarkan dalam bagan berikut:

²⁷Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

²⁸Maria Farida Indriati S., *Ilmu Perundang-undangan Jilid I: Jenis...* p. 45.

²⁹Direktorat Jenderal Tata Ruang, “Sinkronisasi Undang-Undang”, <http://www.penataanruang.net/ta/lapan04/P2/sinkronisasi-nu>, Diakses pada hari Jumat tanggal 22 April 2016.

³⁰Novianto M. Hantoro *et. al.*, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum...*, p. 8.

³¹Yordan Gunawan, 2012, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam*, Yogyakarta: UMY Press, , p. 24.

Bagan 1.³²
Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



1) Peran Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Upaya Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Badan Pembinaan Hukum Nasional pertama kali didirikan tanggal 30 Maret 1958 dengan nama Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN), dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 107 Tahun 1958 dan ditempatkan langsung dibawah Perdana Menteri sebagai badan khusus untuk melakukan pekerjaan pembinaan hukum nasional, peninjauan kembali perundang-undangan masa penjajahan secara sistematis yang dilandasi oleh cita-cita untuk mewujudkan Sistem Hukum Nasional³³. Tugas Lembaga Pembinaan Hukum Nasional pada waktu itu adalah membantu pemerintah untuk mencapai suatu tata hukum nasional dengan melakukan berbagai upaya yang antara lain meliputi penyusunan peraturan perundang-undangan yang selaras dengan keadaan dan kepentingan negara dan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengusulan peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda yang harus diubah atau dicabut, penterjemahan dan pembakuan peristilahan hukum³⁴.

Dalam periode 1958-1961 Lembaga Pembinaan Hukum Nasional belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya dikarenakan situasi politik dan sosial pada waktu itu yang tidak memungkinkan institusi tersebut bekerja dengan baik. Oleh karenanya pada tanggal 6 Mei 1961 Lembaga ini dibentuk kembali dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 194 Tahun 1961 dan tidak lagi berada dibawah Perdana Menteri melainkan berada dalam lingkungan tugas Menteri Kehakiman³⁵. Sedangkan, tugasnya tetap melaksanakan pembinaan hukum nasional sebagaimana dikehendaki oleh ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960 yang mengatur ketentuan-ketentuan tentang asas-asas serta landasan Pembinaan Hukum Nasional. Pada masa ini, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional memiliki suatu Badan Perencana yang menetapkan garis-garis dan dasar-dasar serta tata kerja pelaksanaan tugas lembaga.³⁶

Tahun 1964, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional diperbaharui dengan menyederhanakan keanggotannya. Kemudian pada tahun 1965, setelah peristiwa G 30

³²Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2 Agustus 2016.

³³Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Sejarah Berdirinya Badan Pembinaan Hukum Nasional", *bphn.go.id*, diakses pada Hari Kamis Tanggal 2 Juni 2016.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

S/PKI, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional terus berjalan dengan mendasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 282 Tahun 1964³⁷. Pada tahun 1967 Pimpinan MPRS menyampaikan surat kepada Ketua Presidium Kabinet dan Ketua DPR-GR agar kedudukan lembaga ini ditempatkan dibawah Presiden. Pada tahun 1974, melalui Seminar Hukum nasional III dan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 Lembaga Pembinaan Hukum Nasional diubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional dan mempunyai kedudukan sebagai Eselon I dibawah Departemen Kehakiman.³⁸

Berdasarkan sejarahnya, sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa pada awalnya Badan Pembinaan Hukum Nasional dibentuk untuk membantu presiden untuk melakukan pembinaan hukum nasional dalam rangka tata hukum nasional, terutama terkait dengan peraturan perundang-undangan. Mulai dari melakukan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, hingga menyusun peraturan perundang-undangan untuk memenuhi kebutuhan hukum nasional yang didasarkan kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Namun, Badan Pembinaan Hukum Nasional kemudian disesuaikan fungsinya dengan kebutuhan pada masa sekarang, sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, peran Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, dapat dilihat dari fungsinya, sebagai berikut: ³⁹

1. Penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;
2. Pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
3. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
4. Pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
5. Pelaksanaan fungsi yang diberikan oleh Menteri.

Untuk melaksanakan fungsinya tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional dibantu oleh Sekretariat Badan, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Pusat Penyuluhan Hukum Nasional, dan Pusat Dokumentasi dan Jaringan Informasi Hukum Nasional.⁴⁰ Berdasarkan fungsi yang dijabarkan, Badan Pembinaan Hukum Nasional tidak lagi memegang peranan dalam menyusun peraturan perundang-undangan di tingkat pusat secara menyeluruh. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional hanya berperan dalam hal perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan Naskah Akademik, kemudian melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan.

Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan pada Badan Pembinaan Hukum Nasional dilakukan oleh Pusat Perencanaan Hukum Nasional berkoordinasi dengan Pusat Analisa dan Evaluasi Hukum. Meskipun Badan Pembinaan Hukum Nasional tidak berperan dalam melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹Lihat Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84).

⁴⁰Lihat Pasal 1007 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

pusat, namun Badan Pembinaan Hukum Nasional memiliki tugas melakukan kajian dan penelitian akademis untuk memberi rekomendasi untuk pendoman membuat rancangan peraturan perundang-undangan dan menyusun Naskah Akademik yang digunakan sebagai pedoman membuat rancangan undang-undang.⁴¹

Disinilah fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan berjalan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Disamping itu, fungsi sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan juga dilakukan dalam rangka evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibetuk dan dilaksanakan sebelumnya.



Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁴³ Naskah Akademik nantinya memuat latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan ruang lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan sebuah undang-undang. Oleh karena itu, aktifitas-aktifitas yang dilakukan di Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Pada Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam merencanakan pembentukan peraturan perundang-undangan, menyusun Naskah Akademik, dan evaluasi

⁴¹Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

⁴²Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2 Agustus 2016.

⁴³Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk, dapat dikatakan hampir seluruhnya merupakan aktifitas akademis.⁴⁴

Upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pada tahap ini merupakan yang paling mendasar dan dilakukan dalam bentuk:⁴⁵

- 1) Kajian-kajian akademis dan penelitian-penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan melibatkan akademisi dalam diskusi-diskusi ilmiah terkait dengan rencana pembentukan suatu peraturan perundang-undangan;
- 2) Harmonisasi dengan asas-asas, teori, dogma, nilai-nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat; dan
- 3) Sinkronisasi dengan peraturan perundang-undang terkait baik secara vertikal maupun secara horizontal;

Hasil dari kajian, penelitian, dan diskusi ilmiah tersebut kemudian disusun menjadi suatu Naskah Akademik dan rekomendasi yang nantinya digunakan sebagai pedoman dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan⁴⁶. Kemudian sinkronisasi juga dilakukan pasca dibentuknya dan diimplementasikannya peraturan perundang-undangan. Rekomendasi atas hasil evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan ini digunakan untuk perbaikan perencanaan hukum yang akan dituangkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang akan datang⁴⁷.

2) Peran Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam Upaya Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Lembaga berikutnya yang mempunyai peranan penting dalam melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan pada awalnya merupakan bagian dari Departemen Kehamitan, kemudian ditarik menjadi bagian dari Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan nama Pusat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, dan dikembali dipisahkan pada tahun 2004 dari Badan Pembinaan Hukum Nasional menjadi Direktorat Jenderal tersendiri di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia⁴⁸. Alasan pemisahan Pusat Perancangan Peraturan Perundang-undangan menjadi unit tersendiri di bawah struktur Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia adalah dalam rangka efisiensi dan efektifitas pembagian tugas dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan⁴⁹. Mengingat hal tersebut, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan pada akhirnya berdiri sendiri sebagai bagian dari

⁴⁴Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

⁴⁵Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

⁴⁶Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

⁴⁷Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

⁴⁸Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Tentang Kami", *ditjenpp.kemenkumham.go.id*, diakses pada Hari Kamis tanggal 2 Agustus 2016.

⁴⁹Hasil wawancara dengan Arfan Faiz Muhlizi, Kepala Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintahan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Pada Hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang khusus menangani masalah peraturan perundang-undangan.

Adapun fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 7, yakni:⁵⁰

1. Koordinasi kegiatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
2. Koordinasi dan penyusunan rencana, program, dan anggaran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
3. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan, kerja sama, hubungan masyarakat, arsip, dan dokumentasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
4. Pembinaan dan penataan organisasi dan tata laksana;
5. Koordinasi dan penyusunan peraturan perundang-undangan serta pelaksanaan advokasi hukum;
6. Penyelenggaraan pengelolaan barang milik/kekayaan negara dan pelayanan pengadaan barang/jasa; dan
7. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Sebagai salah satu direktorat jenderal yang khusus menangani peraturan perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam melakukan fungsi sinkronisasi dan harmonisasi dibantu oleh Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan I, dan Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan II.⁵¹ Terkait dengan fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, fungsi ini dilaksanakan pada saat proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada saat menyusun rancangan peraturan perundang-undangan. Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan bertugas menyiapkan perencanaan dan perumusan konsep rancangan peraturan perundang-undangan, meliputi rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan rancangan peraturan pemerintah.⁵²

Kemudian, setelah rancangan peraturan perundang-undangan selesai, tugas diserahkan kepada Direktorat Harmonisasi I dan Direktorat Harmonisasi II. Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan I bertugas melakukan harmonisasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan bidang politik, pertahanan dan keamanan, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat,⁵³ sedangkan Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan II bertugas melakukan harmonisasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan bidang perekonomian termasuk di dalamnya sumber daya alam, lingkungan, kehutanan, prasarana, agraria, tata ruang, serta riset dan teknologi.⁵⁴

⁵⁰Lihat Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84).

⁵¹Lihat Pasal 167 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

⁵²Lihat Pasal 167, Pasal 185, dan Pasal 205 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

⁵³Lihat Pasal 185 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

⁵⁴Lihat Pasal 207 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).

Dalam rangka menyusun suatu rancangan undang-undang, melalui Direktorat Harmonisasi dibentuk Panitia Antar Kementerian dan/atau Antar Non Kementerian yang beranggotakan perwakilan dari Badan Pembinaan Hukum Nasional, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, dan Kementerian dan/atau Non Kementerian terkait untuk melakukan pengharmonisasian dan pembahasan bersama agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan bertentangan dalam sebuah rancangan undang-undang⁵⁵. Dalam tahapan ini terdapat 2 aspek yang disinkronisasikan dan diharmonisasikan, yakni:

- 1) Aspek yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan disusun meliputi,
 - a. Sinkronisasi dan harmonisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila sebagai *rechtsidee* yang merupakan dasar konstitutif hukum di Indonesia;
 - b. Sinkronisasi dan harmonisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara;
 - c. Harmonisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan;
 - d. Sinkronisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan;
 - e. Sinkronisasi dan harmonisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan konvensi/perjanjian internasional, terutama yang telah diratifikasi oleh Indonesia;
 - f. Sinkronisasi dan harmonisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung atas pengujian peraturan perundang-undangan;
 - g. Harmonisasi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan teori hukum, doktrin, dogma, yurisprudensi, hukum adat, norma-norma tidak tertulis, dan kebijakan-kebijakan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan disusun; dan
 - h. Harmonisasi terkait alasan pembentukan, jangkauan pengaturan, hubungannya dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, Rencana Kerja Pemerintah, kelembagaan yang sudah ada, serta konsekuensi terhadap keuangan negara.
- 2) Aspek yang berkaitan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang akan disusun sebagai mana yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁵⁶.

2. Rekonstruksi Penataan Peraturan Perundang-Undangannya Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya

Peraturan perundang-undangan harus disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang pasti dan mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan⁵⁷. Untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan

⁵⁵Lihat Pasal 45 Peraturan Presiden Republik Indonesia 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).

⁵⁶Lihat Pasal 10 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1257 Tahun 2015).

⁵⁷Ahmad M. Ramli, 2008, *Makalah Semiloka Keselamatan dan Kesehatan...*, *Op.cit.*, p. 3.

yang terpadu dan sistematis, harus diperhatikan betul prosesnya sejak tahapan perencanaan dan penyusunan sebagai tahapan yang paling penting. Hal ini dikarenakan, pada tahapan ini merupakan waktu yang ideal dilakukannya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Indonesia hendaknya mulai membangun politik hukum yang responsif terhadap kebutuhan sosial, disamping memberikan kepastian hukum. Apabila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, artinya negara mempunyai tugas menghasilkan peraturan perundang-undangan yang mampu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat untuk jangka panjang, tidak hanya jangka pendek. Budaya pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak lagi mencerminkan fungsi hukum sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound, yakni *law is a tool of social engineering*⁵⁸. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan di Indonesia belum mampu menghasilkan peraturan perundang-undangan yang *langgeng* dan dapat mengarahkan masyarakat untuk mengikuti dan taat kepada hukum.⁵⁹

Sebagai akibatnya, begitu banyak peraturan perundang-undangan yang terpaksa dibentuk ketika terjadi suatu peristiwa karena belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, ketika peristiwa tersebut berakhir maka peraturan perundang-undangan yang dibentuk seakan ikut berakhir. Dapat dikatakan bahwa, umur berlakunya relatif singkat, sesingkat peristiwa yang diiringinya. Semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk, maka semakin banyak pula permasalahannya, seperti tumpang tindih (*overlapping*), bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas, implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya, hingga masalah peraturan perundang-undangan pelaksanaan yang semakin banyak turunannya dan menghasilkan interpretasi yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya, baik antara peraturan perundang-undangan di pusat dengan di daerah atau antara peraturan perundang-undangan pokok dengan peraturan pelaksanaan.

Insinkronisasi dan disharmonisasi ini tentu juga berdampak pada kepastian hukum. Pemasalahan peraturan perundang-undangan yang demikian berangkat dari pengabaian pendalaman materi, koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi. Setidaknya ada 6 faktor yang menyebabkan terjadinya insinkronisasi dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan, yakni:

1. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu berbeda;
2. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
3. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
4. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
5. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
6. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan⁶⁰.

Ketika suatu peraturan perundang-undangan mulai direncanakan pembentukannya, maka pada dasat itu hendaknya juga dipersiapkan upaya sinkronisasi dan harmonisasi terhadapnya. Akan

⁵⁸Muchsan, Catatan Perkuliahan Pada Mata Kuliah Politik Hukum Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada Hari Jum'at tanggal 16 Oktober 2015.

⁵⁹Muchsan, Catatan Perkuliahan Pada Mata Kuliah Politik Hukum Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada Hari Jum'at tanggal 16 Oktober 2015.

⁶⁰Maryanto, "Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.

tetapi, meskipun di dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenal sinkronisasi dan harmonisasi hukum, belum ada cara dan metode yang pasti mengenai mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan.⁶¹ Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berlangsung, mekanismenya diserahkan kepada lembaga yang bertugas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebelumnya, ditemukan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional yang mengatur mengenai mekanisme pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, namun kemudian peraturan presiden tersebut tidak berjalan dengan baik, karena dibentuk setelah disusunnya Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009 tanggal 1 Februari 2005.⁶²

Kemudian, setelah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang di dalamnya tata cara penyusunan Program Legislasi Nasional, penyusunan Naskah Akademik, penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Program Legislasi Nasional, dan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya. Akan tetapi, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang kemudian dilanjutkan dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan juga tidak mengatur secara rinci dan detil mengenai mekanisme dan prosedur sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kapan upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan mulai dilakukan, bagaimana tahapan sinkronisasi dan harmonisasi tersebut, melainkan hanya mengatur ketentuan-ketentuan yang secara umum dan bersifat administrasi prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tidak adanya cara dan metode yang pasti mengenai mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, memunculkan ego sektoral dari masing-masing instansi terkait ketika pembahasan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Selain itu, tidak adanya persamaan persepsi tentang rancangan peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem menyebabkan pembahasan materi peraturan perundang-undangan tidak bersifat menyeluruh juga menjadi kendala upaya sinkronisasi dan harmonisasi, sehingga seringkali peraturan perundang-undangan yang telah dirancang insinkron dan disharmoni antara satu peraturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kemudian, Bayu Dwi Anggono di dalam disertasinya mengemukakan bahwa di dalam praktek pembentukaan perundang-undangan kerap ditemukan pembuat peraturan perundang-undangan yang tidak taat asas, sehingga banyak ditemukan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan jenisnya, bahkan tidak layak untuk diangkat menjadi suatu undang-undang.⁶³ Pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dipahami sebagai administrasi prosedural semata tanpa memperhatikan materi yang terkandung di dalamnya, terjadi pergeseran pemahaman

⁶¹ Adi Sulistiyono. "Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif". *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara Jakarta.

⁶²*Ibid.*, p. 18.

⁶³Bayu Dwi Anggono, *Hukum Online*, "Terjadi Pergeseran Pemahaman dalam Pembentukan Undang-Undang", www.hukumonline.com, diakses pada Hari Rabu tanggal 8 Agustus 2016.

peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil menjadi peraturan perundang-undangan yang bersifat formil⁶⁴. Hal ini disebabkan salah satunya tidak konsistennya mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan karena tidak adanya kepastian mekanisme dalam hal cara dan metodenya.

Roscoe Pound sebagaimana dikutip oleh Indriati S., Maria Farida mengemukakan bahwa perumusan konsep langkah sistemik harmonisasi hukum merupakan kerangka umum yang memberikan pedoman dalam penyesuaian asas dan sistem hukum pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan yang harmonis, terintegrasi, konsisten dan taat asas.⁶⁵ Harmonisasi sistem hukum nasional meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional yang mencakup:

- a) Komponen materi hukum 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, yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya; dan
- c) Komponen budaya hukum, yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.⁶⁶

Berdasarkan pendapat Roscoepound, dapat dirumuskan, bahwa untuk menghasilkan suatu upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang efektif dan efisien, setidaknya ada beberapa hal yang harus diperhatikan, *Pertama*, harus adanya cara dan metode yang pasti mengenai mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, sehingga lembaga yang melaksanakan memiliki pedoman yang jelas mengenai aspek apa saja yang harus disinkronisasikan dan diharmonisasikan, serta tahapan-tahapannya. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir ego sektoral masing-masing instansi, karena harus mengikuti mekanisme yang telah ditetapkan dengan jelas. Sebagaimana dikemukakan oleh Ahmad M. Ramli bahwa di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, akan menjadi masalah apabila pendalaman materi, koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi diabaikan. Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan harus menjadi salah satu prioritas dalam rangka pembangunan hukum nasional⁶⁷. Mengingat pentingnya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan ini, maka upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara sistemik sejak dini, yakni sejak dilakukannya penyusunan Naskah Akademik, penyusunan Program Legislasi Nasional, hingga penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Kedua, lembaga yang melaksanakan sinkronisasi dan harmonisasi hendaknya diserahkan kepada satu lembaga yang berdiri sendiri dan melaksanakan tugas fungsional secara maksimal. Artinya, segala urusan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan diserahkan kepada satu lembaga saja, mulai dari perencanaan, penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan, hingga evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Ini dimaksudkan agar ide dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk terinterpretasikan dengan tepat sesuai dengan naskah akademik yang dibuat ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan. Selain itu, apabila tugas ini diserahkan kepada satu lembaga saja, akan

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵Maria Farida Indriati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, p.610.

⁶⁶Kusnu Goesniadhie S., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Surabaya: JP Books, p.10.

⁶⁷Ahmad M. Ramli, *Makalah Semiloka Keselamatan dan Kesehatan...*, p. 1.

mempermudah proses sinkronisasi dan harmonisasi itu sendiri karena telah diatur dengan sistematis untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang utuh dan padu antara satu dengan yang lainnya. Upaya ini harus dilakukan secara berkelanjutan. Dengan kata lain, ketika melakukan sinkronisasi dan harmonisasi suatu peraturan perundang-undangan sejak dilakukannya penyusunan Naskah Akademik, maka hendaknya upaya sinkronisasi dan harmonisasi tersebut menjadi rekomendasi yang perlu dipertimbangkan untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi pada tahap selanjutnya, yakni pada tahap penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

Ada baiknya, untuk menjaga konsistensi dalam melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, tetap dilakukan oleh satu lembaga dari awal perencanaan pembentukan, penyusunan Naskah Akademik, hingga penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dalam hal ini menurut peneliti lebih tepat apabila dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Meskipun berada di bawah naungan yang sama dan bekerja dalam tim perancang peraturan perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan tentu mempunyai pandangan yang berbeda terkait dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Meskipun pada tahap perencanaan dan penyusunan Naskah Akademik telah dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi, berikut rekomendasi untuk penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, pada beberapa kondisi akan terjadi perbedaan pandangan ketika akan dituangkan dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan ini tentu akan berakibat pada tidak sejalannya ide yang terkandung dalam penyusunan Naskah Akademik dengan apa yang nantinya dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif dan efisien ketika dilakukan oleh dua lembaga. Ditambah lagi, ketika suatu rancangan peraturan perundang-undangan telah menjadi peraturan perundang-undangan, tugas evaluasi dikembalikan kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional. Ketika ditemukan ketentuan yang ternyata tidak sinkron dan disharmoni, maka yang dapat dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional melalui Pusat Analisis dan Evaluasi hukum hanyalah melakukan kajian dan memberi rekomendasi perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Tindak lanjut terhadap rekomendasi ini pun, tidak serta merta dapat dilakukan. Perbaikan terhadap evaluasi peraturan perundang-undangan baru dapat dilakukan setelah rekomendasi dimasukkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Semangat pembentukan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional yang kemudian diubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional membawa harapan demi terciptanya suatu hukum nasional yang selaras dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mampu memenuhi kebutuhan hukum nasional dengan melakukan pembinaan secara menyeluruh terhadap tata hukum nasional. Hal ini sesuai dengan visi dan misi Badan Pembinaan Hukum Nasional. Adapun visinya adalah masyarakat memperoleh kepastian hukum dan misinya adalah sebagai berikut:⁶⁸

1. Mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas;
2. Mewujudkan pelayanan hukum yang berkualitas;
3. Mewujudkan penegakan hukum yang berkualitas;
4. Mewujudkan penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM;
5. Mewujudkan layanan manajemen administrasi Kementerian Hukum dan HAM; serta
6. Mewujudkan aparatur Kementerian Hukum dan HAM yang profesional dan berintegritas.

⁶⁸Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Visi dan Misi", *bphn.go.id*, diakses pada Hari Kamis Tanggal 18 Agustus 2016.

Dengan demikian, lebih tepat apabila urusan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara keseluruhan mulai dari perencanaan, penyusunan naskah akademik, perancangan peraturan perundang-undangan, dan evaluasi diserahkan kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai lembaga yang dari awal memang dibentuk untuk menangani masalah pembangunan hukum nasional terutama dalam peraturan perundang-undangan, sesuai dengan misinya yakni “mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas”. Artinya, maksimalisasi fungsi dapat dilakukan di Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan memperkuat tugas fungsionalnya dengan menyatukan kembali Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan menjadi bagian dari Badan Pembinaan Hukum Nasional. Masalah sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan akan menjadi suatu sistem yang utuh di bawah satu lembaga Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Dengan diarahkannya sistem satu pintu terkait dengan perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya masalah sinkronisasi dan harmonisasi, nantinya, di bawah Badan Pembinaan Hukum Nasional perbaikan tata hukum nasional terutama masalah peraturan perundang-undangan dapat dilakukan secara sistemik dan berkelanjutan. Mulai dari inventarisasi peraturan perundang-undangan, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusunan Naskah Akademik dan kajian untuk pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Maka, perbaikan terhadap tata peraturan perundang-undangan dapat dilakukan lebih cepat, tentu dengan harapan adanya pengaturan yang mewajibkan seluruh instansi baik yang akan membentuk maupun yang telah mempunyai peraturan perundang-undangan mendaftarkannya ke Badan Pembinaan Hukum Nasional untuk dilakukannya upaya sinkronisasi dan harmonisasi yang maksimal, sehingga ke depannya menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, berumur panjang, dan implementatif.

Dengan demikian, berdasarkan hasil sinkronisasi dan harmonisasi yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan sinkron, harmonis, dan layak untuk berlaku sebagai peraturan perundang-undangan atau layak untuk diajukan sebagai rancangan peraturan perundang-undangan. Masalah publikasi peraturan perundang-undangan pun harus ditata sedemikian rupa, untuk mempermudah upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, kewenangan untuk mempublikasikan peraturan perundang-undangan juga diserahkan kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional, sehingga publikasi peraturan perundang-undangan yang sampai ke masyarakat dapat dikontrol dengan baik, terutama berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang baru terbit, peraturan perundang-undangan yang dirubah, dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi atau dicabut dan tidak berlaku lagi sebagai peraturan perundang-undangan.

Apabila Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan tetap ingin dipertahankan keberadaannya, maka menurut hemat peneliti Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan lebih baik diberikan tugas yang bersifat administratif kelembagaan. Dengan kata lain, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan bertindak sebagai pos pertama yang mengurus keperluan administrasi masalah peraturan perundang-undangan seperti mengurus pengajuan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan dari pemrakarsa, publikasi, serta menjadi penghubung antara pemrakarsa dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam suatu Panitia Antar Kementerian dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, meskipun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk suatu Panitia Antar Kementerian, sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan secara terpisah baik oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional maupun oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Padahal pada tahap awal perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan naskah

akademik, Badan Pembinaan Hukum Nasional juga telah melakukan upaya sinkronisasi dan harmonisasi yang serupa.

Di samping itu, kedua lembaga juga melakukan evaluasi terpisah terhadap peraturan perundang-undangan yang telah berlaku, dimana hasil evaluasi yang dilakukan dituangkan ke dalam rekomendasi yang terpisah pula. Dijadikannya Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai unit tersendiri yang diharapkan dapat membantu tugas Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, ternyata masih belum efektif. Nyatanya, di lapangan justru tetap saja ditemukan banyak peraturan perundang-undangan yang dihasilkan insinkron dan disharmoni antara satu dengan lainnya, tidak implementatif dan berumur pendek. Artinya, memisahkan tugas pembentukan peraturan perundang-undangan ke dalam dua lembaga masih tidak efektif dan efisien dalam rangka menghasilkan peraturan perundang-undangan yang sinkron, harmonis, implementatif, dan responsif.

Globalisasi menjadikan dunia tanpa batas antara negara satu dengan yang lainnya (*borderless state*). Penyebabnya adalah perkembangan teknologi komunikasi yang semakin canggih yang berakibat kepada penguasaan dunia oleh mereka yang mampu menguasai teknologi informasi. Hegemoni oleh suatu negara terhadap negara lain pada era globalisasi ini tidak melulu melalui penguasaan fisik dengan cara pendudukan (okupasi) belaka namun dapat melalui dunia maya, yang dengan demikian imperialisme telah mengalami perubahan bentuk dari yang fisik menjadi yang maya/non fisik.⁶⁹ Akibat yang lebih jauh dari imperialisme di era globalisasi ini adalah semakin terpinggirkannya/hilangnya jati diri suatu bangsa termasuk bangsa Indonesia, dan digantikan oleh paham/ideologi yang memenangi pertarungan tersebut dalam hal ini adalah ideologi liberalisme. Ideologi liberal ini sejatinya sudah sejak dari dulu menguasai bangsa Indonesia, tepatnya sejak era kolonialisme hingga saat ini. Hal yang demikian dapat dilihat dari ketidakmampuan dan ketidakmauan bangsa ini untuk menggantikan hukum tinggalan kolonialisme yang berurat pada liberalisme dan sekulerisme kepada hukum yang dijiwai oleh nilai-nilai yang hidup dalam sanubari bangsa Indonesia yakni Pancasila. Konsep negara hukum Indonesia adalah konsep negara hukum Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang prismatic, yaitu konsep negara hukum yang menggabungkan unsur-unsur negara hukum yang berbeda terutama unsur *rechstaat* dan unsur *rule of law* dengan dilandasi pada nilai-nilai Pancasila, yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, kekeluargaan, gotong royong, dan kerukunan. Persoalan lain dalam sistem perundang-undangan adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengelola reformasi regulasi baik terhadap perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan maupun memperbaiki sistem perundang-undangan.⁷⁰

Kebutuhan adanya lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi telah diidentifikasi dalam laporan tahunan Badan Pembinaan Hukum Indonesia Tahun 2017.⁷¹ Jauh sebelumnya di tahun 2012 The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) merekomendasikan kepada Indonesia untuk membentuk lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi. Laporan tersebut

⁶⁹Maryanto, "Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.

⁷⁰Adi Sulistiyono. "Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif". *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara, Jakarta.

⁷¹Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2018, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2017*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, p. 55.

merekomendasikan pembentukan lembaga yang mempunyai kewenangan berkaitan dengan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan.⁷²

Laporan tersebut juga merekomendasikan bentuk lembaga yang dimaksud sebagai *independent institution*. Tentu bentuk lembaga tersebut independent atau berada di bawah presiden (executive power) dalam konteks Indonesia masih bisa dilakukan pendalaman lagi. Akan tetapi, yang perlu dipertimbangkan adalah fungsi dari lembaga tersebut yang memang dibutuhkan untuk mendukung perbaikan kualitas regulasi di Indonesia. OECD dalam laporan tersebut juga menyarankan sejumlah kewenangan yang dapat dimiliki oleh lembaga atau institusi khusus dalam perbaikan kualitas regulasi antara lain:⁷³

1. *Conduct quality control through the review of the quality of ex ante assessments of regulatory proposals and ex post evaluation of the stock of significant regulations.*
2. *Identify opportunities and priorities for whole-of-government improvements in regulatory policy.*
3. *Co-ordinate ex post evaluation of regulation as a basis for policy review and refinement in line with socio-economic developments.*
4. *Provide training and guidance on impact assessment and strategies for improving regulatory quality.*
5. *Develop and implement a communications strategy to secure ongoing support for efforts to improve regulatory quality and regulatory management capacity.*
6. *Monitor and report on the co-ordination of regulatory reform activities and the performance of the regulatory management system against the intended outcomes.*

Kebutuhan adanya lembaga yang fokus kewenangannya pada perbaikan kualitas regulasi ini sudah sangat nyata dengan melihat permasalahan-permasalahan regulasi serta mempertimbangkan bahwa regulasi menjadi instrumen penting dalam mendukung Indonesia menghadapi globalisasi. Sejumlah negara telah memiliki lembaga yang memiliki fungsi untuk meningkatkan kualitas regulasi, diantaranya:⁷⁴

Negara	Name	Date of Creation	Type	Reporting
Canada	Regulatory Affairs Sector in Treasury Board (TBC-RAS)	2006	Unit	COG
Germany	National Regulatory Control Council	2006	Council	COG
	Better Regulation Unit	2006	Unit	COG
Korea	Regulatory Reform Committee	1998	Council	COG
	Regulatory Reform Bureau	1998	Unit	COG
Netherlands	Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)	2000	Agency	COG
	Regulatory Reform Group	2007	Unit	Finance & Economy
	Steering Group for Better regulation	2007	Unit	COG
UK	Better Regulation Executive	2006	Unit	Economy
	Reducing Regulation	2010	Council	Parliament

⁷²The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012, Jakarta.

⁷³The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012, Jakarta.

⁷⁴*Ibid.*

	Committee		of Membe rs of Cabinet	
	Regulatory Committee	Policy	2009	Council Independent/ Parliament

Penerapan reformasi regulasi dalam penataan kelembagaan di Indonesia dapat menjadikan praktik dan pengalaman sejumlah negara dalam mengelola kelembagaan sebagai referensi untuk menentukan lembaga yang tepat dan dapat berfungsi secara efektif. Penentuan kelembagaan yang tepat di Indonesia, juga perlu mengacu pada evaluasi praktik sebelumnya yang menunjukkan, antara lain tersebarnya kewenangan diantara kementerian dan lembaga, sistem pendukung kelembagaan terutama sumber daya manusia dan ketiadaan kewenangan atau lemahnya kelembagaan dan unit yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁵ Dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah eksekutif terdapat beberapa kementerian yang memiliki kewenangan seperti Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Negara dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Sementara itu, dalam kaitan pembentukan peraturan daerah terjadi persinggungan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Hukum dan HAM. Masalah penyebaran kewenangan ini masih ditambah dengan ketiadaan lembaga yang kuat untuk mengontrol dan mengawasi pembentukan peraturan perundang-undangan di tiap-tiap kementerian atau lembaga.⁷⁶

Terkait dengan fungsi yang tepat bagi lembaga atau institusi yang akan dibentuk, harus disesuaikan dengan kebutuhan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam sistem perundangundangan di Indonesia. Praktik perundang-undangan di Indonesia telah berlangsung lama sehingga pembelajaran dari praktek tersebut perlu diidentifikasi untuk menyusun fungsi lembaga. Selain itu, juga perlu dipertimbangkan praktek-praktek internasional yang dipraktekkan di beberapa negara.⁷⁷ Oleh karena itu, pemerintah saat ini perlu lebih serius untuk menata ulang pelaksanaan reformasi regulasi dengan membentuk lembaga khusus yang mengelola program untuk menyelesaikan permasalahan dalam sistem perundang-undangan dan meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Komitmen kuat pemerintah menjadi syarat mutlak dalam melaksanakan reformasi regulasi. Pembelajaran dari Australia menunjukkan pentingnya dukungan pemerintah dalam menjalankan reformasi regulasi. Komitmen pemerintah saat ini dalam meningkatkan kualitas regulasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dengan berbagai cara yang sudah ditempuh antara lain deregulasi dan simplifikasi berbagai peraturan dan prosedur perlu dikembangkan dengan pelaksanaan reformasi regulasi yang menyeluruh.

D. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa, pertama, upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan sudah harus dimulai sejak tahap perencanaan pembentukannya. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan baik pada tahap pembentukan maupun pada tahap evaluasi, dilakukan secara terpisah dan tidak sistematis. Selain itu, belum ditemukannya pengaturan mengenai cara

⁷⁵Ngadino, "Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume I No.1 Januari –April 2014.

⁷⁶M.Nur Sholikin, "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia", *Jurnal Hukum & Pasar Modal*. Vol. VIII. Ed. 15/2018

⁷⁷Agnes Harvelian, "Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016.

dan metode yang pasti mengenai mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi, sehingga para pembentuk peraturan perundang-undangan cenderung mengabaikan tahapan ini yang dampaknya dapat dilihat dari kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Dengan demikian, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan menjadi tidak efektif dan efisien. Kedua, dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan berdayalaku sebagai hukum yang progresif, harus diperhatikan betul upaya sinkronisasi dan harmonisasinya. Menetapkan cara dan metode yang pasti mengenai mekanismenya serta penataan ulang terhadap inventarisasi dan publikasi peraturan perundang-undangan merupakan cara yang dapat ditempuh untuk dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan mengontrol peraturan perundang-undangan yang diterbitkan. Karena upaya sinkronisasi dan harmonisasi adalah proses yang sangat menentukan kualitas dari suatu peraturan perundang-undangan dan menentukan apakah peraturan perundang-undangan implementatif atau tidak untuk diterapkan.

REFERENCES

- A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press.
- Adi Sulistiyono. "Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif". *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara Jakarta.
- Adi Sulistiyono. "Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif". *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara, Jakarta.
- Agnes Harvelian, "Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016.
- Ahmad M. Ramli, *Makalah Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional*, "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Peundang-undangan", Jakarta, 11-13 Maret 2008, p.1-2.
- Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Sejarah Berdirinya Badan Pembinaan Hukum Nasional", *bphn.go.id*, diakses pada hari Kamis tanggal 2 Juni 2016.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Sejarah Berdirinya Badan Pembinaan Hukum Nasional", *bphn.go.id*, diakses pada Hari Kamis Tanggal 2 Juni 2016.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Visi dan Misi", *bphn.go.id*, diakses pada Hari Kamis Tanggal 18 Agustus 2016.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2018, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2017*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation ", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4 , April 2016.
- Bayu Dwi Anggono, *Hukum Online*, "Terjadi Pergeseran Pemahaman dalam Pembentukan Undang-Undang", www.bukumonline.com, diakses pada Hari Rabu tanggal 8 Agustus 2016.

- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, “Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan”, *ditjenpp.kemenkumham.go.id*, diakses pada hari Kamis tanggal 2 Juni 2016.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, “Tentang Kami”, *ditjenpp.kemenkumham.go.id*, diakses pada Hari Kamis tanggal 2 Agustus 2016.
- Direktorat Jenderal Tata Ruang, “Sinkronisasi Undang-Undang”, <http://www.penataanruang.net/ta/lapan04/P2/sinkronisasi-uu>, Diakses pada hari Jumat tanggal 22 April 2016.
- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, “Local Policy Construction In Implementing Green Governance Principle”, *Jurnal Public Policy and Administration Research*, Vol.3, No.3, 2013.
- Kusnu Goesniadhie S., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Surabaya: JP Books.
- Lawrence M. Friedmann, 1969, *The Legal System: A Social Perspective*, New York: Russel Soge Foundation, 1969.
- M.Nur Sholikin, “Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia”, *Jurnal Hukum & Pasar Modal*. Vol. VIII. Ed. 15/2018
- Maria Farida Indriati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Maryanto, “Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila”, *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.
- Maryanto, “Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila”, *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.
- Muchsan, Catatan Perkuliahan Pada Mata Kuliah Politik Hukum Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada Hari Jum’at tanggal 16 Oktober 2015.
- Ngadino, “Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 1, No. 1, Januari 2014.
- Novianto M. Hantoro, “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol.7, No. 2, November 2016.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1473 Tahun 2015).
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84).
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84).
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84).
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia 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).
- Perubahan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional dilakukan pada tahun 1974 dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974.
- Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2 Agustus 2016.

- Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2 Agustus 2016.
- Putera Astomo, “Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.
- Syihabudin, “Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”, *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, Review of Regulatory Reform
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Yordan Gunawan, 2012, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam*, Yogyakarta: UMY Press.