

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh : **Eduard Feco, SH**

I. PENDAHULUAN

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang yakni teori jenjang norma. **Hans Nawiasky** mengembangkan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara. **Hans Kawiasky** dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori **Hans Kelsen**, suatu norma hukum Negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begiru seterusnya sampai pada suatu norma yang tetrtinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, **Hans Nawiasky** menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. **Nawiasky** mengelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar yakni:

1. *Staafundamentalnom* (norma fundamental Negara);
2. *Staatsgurundgezets* (aturan dasar Negara);
3. *Formell gezetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonomi).

Di Indonesia, norma fundamental Negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan mendasarkan pada teori di atas, peraturan yang dibentuk oleh Presiden dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, misalnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, dengan demikian pula Peraturan Gubernur, tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah.

Tata urutan peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.¹ 3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. 4. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. 5. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Selain teori dan asas di atas, ada beberapa prinsip yang perlu diketahui dalam pembentukan peraturan, misalnya prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapus atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (<i>lex posterior derogate priori</i>). Dalam hal ini peraturan yang lebih tinggi tingkatnya.	Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (<i>lex specialis derogate lex generalis</i>). Pembentukan peraturan perlu bersepakat bahwa <i>lex posterior derogate priori</i> dan <i>lex specialis derogate lex generalis</i> didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan. Dengan demikian, pembentuk peraturan dituntut untuk selalu melakukan tugas pengharmonisasian dan sinkronisasi dengan peraturan yang ada dan/atau terkait pada waktu menyusun peraturan. Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis peraturan perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian peraturan. Selain terkait dengan jenis dan delegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma-norma peraturan harus ditunjukkan langsung kepada peraturan lingkup bidang tugas masing-masing (departemen terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatnya.
--	--

¹ Dikutip dari hand book, Suhariyono AR

Tingkatannya tetap pula memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengetahuan mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena :

- a. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. Tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan betapa pentingnya aturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004).
- c. Pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal:

- 1) Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.
- 2) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogate priori*);
- 3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. Dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogate lex generalis*).
- e. Pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan undang-undang adalah berbeda dengan materi muatan peraturan presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasi atau atribusi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Undang-undang dan Perda bermateri muatan salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat.²

II. ASAS PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dengan mendasarkan pada teori, asas dan prinsip di atas, dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan, pembentuk peraturan perundang-undangan perlu pula memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang lebih baik yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai);
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat (setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang);
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan (dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan

materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya);

- d. Dapat dilaksanakan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofi, yuridis, maupun sosiologis);
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan (setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara);
- f. Kejelasan rumusan (setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya); dan
- g. Keterbukaan (dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan).

² Dikutip dari hand book, Suhariyono AR

Pada setiap pasal atau norma yang ditentukan dalam materi yang diatur, pembentukan peraturan harus mengolah dalam pikirannya apakah seluruh substansi tersebut telah mengandung asas materi muatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UU No. 10/2004 yakni asas:

- a. Pengayoman (materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat);
- b. Kemanusiaan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional);
- c. Kebangsaan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia);
- d. Kekeluargaan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan);
- e. Kenusantaraan (materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila).

- a. Bhineka tunggal ika (materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara);
- b. Keadilan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali);
- c. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, atau gender, atau status sosial);
- d. Ketertiban dan kepastian hukum (materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum); dan/atau
- e. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara).

Selain asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

III. BAHASA, NORMA, MATERI MUATAN, JENIS, DAN MACAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANG

Bahasa peraturan perundang-undangan adalah termasuk bahasa Indonesia yang tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya. Namun perlu disepakati bahwa bahasa peraturan perundang-undangan tersebut sesungguhnya mempunyai corak atau gaya khas yang bercirikan kejemihan pengertian, kelugasan, kebakuan, dan keserasian. Pembentuk peraturan perundang-undangan (di lingkungan biro huku pemerintahan atau lembaga legislative) adalah orang yang tugas dan pekerjaannya merumuskan gagasan-gagasan dalam bentuk tulisan, baik gagasan tersebut berasal dari dirinya maupun yang berasal dari kebijakan-kebijakan yang datang dari penyelenggara negara.

Pembentukan peraturan mempunyai tugas utama untuk berkomunikasi melalui tulisan mengenai objek yang akan dituangkannya dalam peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang disebut sebagai perancangan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain perancangan peraturan tersebut merupakan bentuk kegiatan berkomposisi.

Untuk menghasilkan suatu komposisi atau tulisan yang baik dan teratur, pada umumnya pembentuk peraturan harus menguasai beberapa dasar yang sangat diperlukan, yaitu:

1. Kemampuan menggunakan bahasa dengan baik dan benar;

2. Memiliki kemampuan penalaran yang baik;
3. Menguasai kemampuan analisis bidang ilmunya untuk memecahkan objek garapannya secara ilmiah;
4. Menguasai metode-metode dan teknik pengumpulan data; dan
5. Menguasai kaidah-kaidah komposisi.

Pembentuk peraturan atau perancang harus berani mengatakan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan harus mengandung norma.

Norma yang dibuat oleh perancang tersebut juga harus bisa menunjukkan bahwa norma yang dibuat sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang disusun.

Untuk mendeteksi apakah bahasa dan norma menunjukkan materi muatan peraturan, bagi pembentuk atau perancang sering mengalami kesulitan karena jenis yang satu dan lainnya tumpang tindih dan perbedaannya tipis, terutama urutan hierarki satu tingkat ke bawah atau ke atas. Pembentuk atau perancang sendiri mengalami kesulitan untuk mendeteksi apakah ketentuan pasal dalam suatu peraturan mengandung suatu norma atau bukan.

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Ada yang mengartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat.

Jadi, inti norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Norma baru terbentuk, apabila terdapat lebih dari satu orang karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya. Norma mengandung suruhan, perintah, larangan, dan keharusan.

Norma dapat dibentuk secara tertulis atau dapat terbentuk karena kebiasaan (taktertulis).

Norma tertulis dibentuk oleh pejabat yang berwenang, sedangkan norma taktertulis terbentuk oleh adat, moral, dan agama yang berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.

Bahasa dan norma terkait dengan materi muatan, jenis, dan macam peraturan. Materi muatan adalah materi yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan macamnya. Sudah barang tentu materi muatan untuk undang-undang dan perda berbeda, dan hal ini membedakan pula bahasa dan normanya, walaupun agak sulit membedakan bahasa dan norma masing-masing. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara. Disamping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain.

Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana semestinya. Materi muatan peraturan presiden (Perpres) berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Materi muatan peraturan daerah (Perda) adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari tata urutan (hierarki) dan jenis di atas, tampak bahwa semakin ke bawah, materi muatan peraturan semakin mengerucut.

Di dalam ilmu peraturan perundang-undangan, telah dikenal teori berjenjang yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat kekonkritannya. Hipotesis yang dapat digambarkan adalah jika peraturan yang paling rendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak bisa dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung karena masih memerlukan peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, seyogyanya langsung dapat dilaksanakan, khususnya peraturan daerah yang pada saat ditetapkan langsung dapat diterapkan.

Untuk tidak membingungkan pembentuk atau perancang peraturan, perlu diketahui mengenai materi muatan peraturan dan keputusan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti keputusan adalah perihal yang berkaitan dengan putusan; atau segala putusan yang telah ditetapkan setelah hal tersebut dipertimbangkan dan dipikirkan. Di dalam ilmu perundang-undangan, keputusan adalah perihal putusan sebagai hasil tindakan pejabat yang berwenang dalam rangka menentukan atau menetapkan kebijakan tertentu yang diinginkan, termasuk mengangkat atau memberhentikan pejabat di lingkungannya.³ Sebagai salah satu instrumen hukum, keberadaan peraturan (peraturan menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota) masih sangat diperlukan dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara jelas mendelegasikan. Bagaimana jika pendelegasian tersebut tidak jelas atau sama sekali tidak ada delegasian dari peraturan di atasnya, tetapi menteri/gubernur/bupati/walikota memerlukan pengaturan? Kemandirian menteri/gubernur/bupati/walikota untuk mengeluarkan suatu peraturan atas dasar suatu kebijakan, bukannya atas dasar pemberian kewenangan mengatur (delegasi) dari peraturan di atasnya, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selama ini diperbolehkan. Tindakan menteri/gubernur/bupati/walikota untuk mengeluarkan peraturan tersebut didasarkan pada	tertib penyelenggaraan pemerintahan yang diinginkan dalam rangka mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya. Untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan, harus diperhatikan prosedur yang wajib dilalui oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena hal ini terkait dengan kewenangan pembentukannya. Untuk lebih memahami prosedur penyusunan RUU, RPP, dan Rpresiden, di hadapan perancang harus tersedia Peraturan Presiden Nomor 61 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan PERPU, RPP, dan Rancangan Perpres. Selain itu, perlu juga disediakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (jika akan mempersiapkan pengesahan ratifikasi perjanjian internasional). Setelah memahami teori, ilmu peraturan perundang-undangan, dan undang-undang yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan, langkah selanjutnya adalah bagaimana memahami dan sekaligus menjadikan teknik
---	--

³ Dikutip dari hand book, Suhariyono AR

penyusunan peraturan dalam jiwa perancang dalam mempersiapkan penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, perancang harus selalu didampingi oleh buku pedoman (kerangka peraturan) teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Langkah awal yang perlu diketahui oleh perancang adalah mengenai kerangka peraturan perundang-undangan itu sendiri. Kerangka ini harus terpateri dalam pikiran perancang dan setiap butir kerangka tersebut selalu dijadikan dasar pertanyaan, dikaitkan dengan teori, asas, dan ilmu peraturan perundang-undangan di atas, terutama dari segi bahasa peraturan perundang-undangan.

IV. HARMONISASI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisan (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, dan yuridis.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral

atau sub sistem dalam sistem hukum suatu Negara sehingga peraturan perundang-undangan dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh.

Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentukan peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Pembentukan 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 lain dalam hirarki 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.

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk kebulatan utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan preventif guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan karena hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga.⁴

Disamping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hirarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior delogat legi priori* artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan 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 peraturan yang lintas sektoral yang tidak dapat berdiri sendiri. Didalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu peraturan yang komperhensif, bulat dan utuh.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Pembentukan peraturan perundangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses harmonisasi horisontal gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam system hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat massif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya mengagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan Negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

⁴ Ceramah mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan, Ditjen hukum dan HAM

Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *Lex Posterior Delogat Legi Priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan penutup suatu peraturan sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan emnata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme peraturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *Lex Spcialist Delogat legi Generalis* dalam harmonisasi horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai karakteristik khusus dan berbeda (*sui generalis*) dengan paraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.

Disamping kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid S. Atamimi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Atamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginzellen van berholijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.

1. Asas-asas formal meliputi:
 - a. Asas tujuan;
 - b. Asas lembaga yang tepat;
 - c. Asas perlunya pengaturan;
 - d. Asas dapat dilaksanakan; dan
 - e. Asas Konsensus.
2. Asas-asas material meliputi:
 - a. Asas kejelasan Terminologi dan sistematika;
 - b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali;
 - c. Asas persamaan;
 - d. Asas kepastian hukum; dan
 - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Sedangkan menurut Undang_undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan asas peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5):
 - a. Kejelasan tujuan;
 - b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan; dan g. Keterbukaan. 2. Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1)): b. Pengayoman; c. Kemnusiaan; d. Kebangsaan; e. Kekeluargaan; f. Kenusantaraan; g. Bhineka Tunggal Ika; h. Keadilan; i. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; j. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau. k. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. 3. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan (Pasal 6 ayat (2)). Melelui asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu <i>Ratio Legis</i> dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. <i>Ratio Legis</i> inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.	Rancangan Undang-Undang yang disusun harus berdasarkan Program Legislasi Nasional. Ketentuan ini berlaku baik bagi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Lebih lanjut dalam Pasal 18 tersebut dinyatakan pada ayat (2)nya bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan, yang pada masa Kabinet Indonesia Bersatu saat ini menteri yang dimaksud Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut di atas tidak merinci pengharmonisasian dimaksud meliputi apa saja tetapi hanya memberikan pendelegasian kepada Peraturan Presiden untuk pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang.
---	---

Sebagai tindak lanjut dari perintah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan tersebut di atas kemudian Presiden menetapkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Presiden.

Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut menyatakan bahwa dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen.⁵

Lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa Keanggotaan Panitia Antardepartemen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen yang terkait dengan substansi Rancangan Undang-Undang, serta wakil dari Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Keikutsertaan wakil dari Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian rancangan Undang-Undang dan teknik perancangan perundang-undangan.

Adapun yang menjadi anggota Panitia Antar Departemen harus orang-orang yang ditugaskan oleh Menteri/pimpinan lembaga berdasarkan permintaan menteri/pimpinan lembaga yang memprakarsai penyusunan peraturan perundang-undangan. Selain itu orang-orang tersebut harus memenuhi kriteria sebagai pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-Undang (atau rancangan peraturan perundang-undangan lainnya), demikian dinyatakan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (3) Peraturan Prsedien Nomor 68 Tahun 2005.

Rancangan Undang-Undang yang telah disusun oleh Panitia Antar Departemen disampaikan oleh pemrakarsa kepada menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta menteri/pemimpin lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan.

⁵ Ceramah mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan, Ditjen hukum dan HAM
Dikutip dari, (Harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, Setio Sapto Nugroho)

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dalam keadaan tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Program Legislasi Nasional. Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, yaitu sebagaimana diatur pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

- a. Urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan serta arah pengaturan

Adapun yang dimaksud dengan keadaan tertentu adalah;

- a. menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
- b. Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- c. Melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
- d. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau
- e. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri.

Pengaturan mengenai harmonisasi bagi Rancangan Undang-Undang di luar Program Legislasi Nasional adalah bahwa dalam penyusunan rancangannya, pemrakarsa wajib mebgkonsultasikan konsepsi tersebut kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Konsultasi dimaksud dilakukan dalam rangka pengharmonisasia, pembulatan, dan penempatan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Untuk kelancaran pengharmonisasia, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut di atas, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mengkoordinasikan pembahasan konsepsi Rancangan Undang-Undang dengan pejabat yang berwenang menagmbil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangn dari lembaga pemrakarsa dan departemen/lembaga terkait lainnya. Selain itu apabila dipandang perlu, koordinasi dimaksud dapat pula melibatkan perguruan tinggi dan atau organisasi.

Dalam hal koordinasi tersebut di atas tidak menghasilkan keharmonisasian, kebulatan, dan kemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia serta pemrakarsa melaporkannya kepada Presiden disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau perbedaan pandangan yang ada untuk memperoleh keputusan atau arahan Presiden. Keputusan dan arahan Presiden dimaksud sekaligus merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang. Sedangkan apabila koordinasi tersebut telah menghasilkan keharmonisasian, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, pemrakarsa menyampaikan konsepsi Rancangan Undang-Undang kepada Presiden dengan tembusan Menteri, guna mendapat persetujuan.

Setelah diperoleh persetujuan dari Presiden maka Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen.	Pengharmonisasian rancangan Peraturan Presiden. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden Pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antar Departemen. Tata cara pembentukan Panitia Antar Departemen serta pengharmonisasiannya adalah sama dengan mekanisme pengharmonisasian pada pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang.*****
Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Pemerintah Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen. Tata cara pembentukan Panitia Antar Departemen serta pengharmonisasiannya adalah sama dengan mekanisme pengharmonisasian pada pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang.⁶	Eduard Feco, SH Biro Hukum Depnakertrans

⁶ Ceramah mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan, Ditjen hukum dan HAM
Dikutip dari, (Harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, Setio Sapto Nugroho)