

PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh : Paksi Seto, SH, M.Hum.

I. PENDAHULUAN.

Berbicara tentang pengharmonisasian pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tahapan penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya di mulai dari perumusan/penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan, rangkaian proses di atas ada proses yang punya peran penting yaitu pengharmonisasian. Pengharmonisasian ini ditempatkan sebagai bagian dari persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dilakukan untuk mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Karena tidak disebutkan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, pertanyaannya adalah pada tahapan mana dilakukan?. Sebetulnya proses pengharmonisasian bisa dilakukan di tingkat mana pun, setiap pembahasan baik di tingkat pembahasan intern/antarkem maupun diselenggarakan di Kementerian Hukum dan HAM. Apabila proses pengharmonisasian melalui proses intern kementerian atau proses koordinasi pengharmonisasian di Kementerian Hukum dan HAM akan lebih baik proses pengharmonisasian bisa dilakukan sejak dari penyusunan Naskah Akademis.

Dengan Naskah Akademis fakta yang dianggap bermasalah dimasukkan, tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Jika Naskah Akademis dalam penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup atau objek peraturan perundang-undangan yang terkait, serta jangkauan dan arah pengaturan yang masih *bottom up* yang selama ini diinginkan oleh masyarakat akan terwujud. Jika suatu rancangan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan "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". Ketentuan ini memang membatasi hanya Rancangan Undang-Undang saja yang perlu diharmonisasikan dan Rancangan Undang-Undang pun dibatasi hanya yang berasal dari Presiden. Rancangan Undang-Undang yang datang dari DPR tidak melalui prosedur pengharmonisasian berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004.

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang berkaitan dengan prosedur pengharmonisasian peraturan perundang-undangan bahwa prosedur tersebut berlaku

juga untuk rancangan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang.

Oleh karena itu prosedur pengharmonisasian ini berlaku juga untuk semua jenis rancangan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Dengan demikian pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi menentukan keberhasilan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang baik serta sebagai acuan penyamaan persepsi dan mencegah rancangan peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan/atau saling bertentangan secara vertikal dan horizontal sehingga memperlancar proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

II. DASAR HUKUM.

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 :
 - a. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas;
 - b. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Perpu, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden;
 - c. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
 - d. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.H.H.DLPP.01 Tahun 2008.

III. MAKSUD.

Pengharmonisasian dimaksudkan sebagai pedoman teknis operasional melengkapi tata cara mempersiapkan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 UU Nomor 10 Tahun 2004.

IV. TUJUAN.

1. Umum.

Sebagai pedoman teknis operasional dalam mempersiapkan rancangan peraturan perundang-undangan yang aspiratif, responsif, taat azaz, selaras dan serasi secara vertikal dan horizontal dalam rangka pembangunan sistim hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Khusus.

- a. Menyelaraskan secara kompherensif aspek-aspek yang perlu pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi.
- b. Menyelaraskan secara opsional tolak ukur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi.
- c. Memberikan panduan dan arahan bagi pelaksana teknis pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi
- d. Menyamakan persepsi mengenai apa, bagaimana, dan prosedur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi;
- e. Menjamin penyusunan rancangan perundang-undangan taat azaz, untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

V. PERMASALAHAN

1. Masih adanya semangat egoisme sektoral (kementerial) dari masing-masing instansi terkait, karena belum adanya persamaan persepsi tentang RUU sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.
2. Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi mewakili sehingga menghambat pembahasan.
3. Rancangan Undang-Undang yang akan diharmonisasikan sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi terkait yang diwakili.
4. Pendapat atasan yang sering dilatarbelakangi dengan adanya kepentingan instansi.
5. Struktur biro hukum/satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang hukum (peraturan perundang-undangan) dan belum optimalnya dalam menyelenggarakan fungsinya di bidang peraturan perundang-undangan.
6. Tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legal drafter*) masih terbatas dan belum

memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu, karena jabatan fungsional Perancang Perundang-undangan dianggap jabatan yang tidak cukup menarik.

VI. PENGERTIAN.

Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ada 5 (lima) kunci pengertian yang diperlukan, yaitu pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan. Pengertian dimaksud antara lain :

Pengharmonisasian :

Pengharmonisasian adalah kegiatan untuk mengharmonisasikan atau menyelaraskan atau dalam bahasa Inggrisnya *harmonize* diartikan "*bring into harmony*" dan harmoni diartikan sebagai "*pleasing combination of relevated things*".

Dari hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa makna harmonisasi adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau membentuk suatu keseluruhan dari undang-undang sebagai bagian dari suatu sistem.

Pembulatan :

Pembulatan mengandung makna untuk membentuk menjadi bulat atau membentuk kepaduan, keutuhan sebagai suatu keseluruhan proses, perbuatan, cara membulatkan. Padanan kata dalam bahasa Inggrisnya adalah *integrate* yang berarti *to make into a whole by bringing all parts together, unity joint with something else*. Kata *integration* berarti *integrating or being integrated*.

Dengan demikian pembulatan berarti suatu proses untuk menjadikan semua unsur (elemen) terintegrasi menjadi kesatuan yang utuh.

Pemantapan :

Pemantapan adalah proses, cara, perbuatan memantapkan (menegakkan, menjadikan stabil).

Kata mantap sendiri berarti kukuh, kuat, tetap. Dalam bahasa inggrisnya kata padanannya adalah *consolidation* yang berarti *consolidating or being consolidated*.

Dengan demikian pemantapan secara etimologis berarti membuat solid, koheren, atau kompak, stabil kuat atau kukuh.

Konsepsi :

Konsepsi diartikan sebagai pengertian, paham atau rancangan (cita-cita dan sebagainya) yang telah ada dalam pikiran (ide). Dalam bahasa inggris *conception* diberi arti sebagai *conceiving of an idea or plan*.

Rancangan Peraturan Perundang-undangan :

Rancangan peraturan perundang-undangan adalah rancangan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Menurut Prof. Jimly Ashiddiqie mengemukakan "*Pembatas antara suatu rancangan undang-undang dan undang-undang adalah tindakan pengesahan formil berupa pengundangan undang-undang itu dalam lembaran negara. Sejak undang-undang itu diundangkan, maka naskahnya resmi disebut sebagai undang-undang, akan tetapi sebelum naskah yang bersangkutan resmi disahkan oleh Presiden dan kemudian diundangkan sebagaimana mestinya dalam lembaran negara, maka naskah rancangan itu tetap disebut sebagai rancangan undang-undang*"

Bertolak dari pendapat tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa pembatas antara rancangan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan terletak pada pengesahan atau penetapan formil oleh pejabat yang berwenang dan pengundangannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari pengertian beberapa kata kunci diatas dapat dikemukakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi peraturan perundang-undangan adalah upaya atau proses untuk mewujudkan, keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan antar berbagai unsur dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan sebagai satu kebulatan ide yang utuh, kompak atau kokoh sebagai bagian integral dari keseluruhan system peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis.

VII. ALASAN PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN DAN PEMANTAPAN KONSEPSI.

Dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan itu diperlukan, ada 3 (tiga) hal alasan yang dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional :

Ciri-ciri suatu sistem adalah bertujuan, punya batas, terbuka, tersusun dari sub sistem, ada saling keterikatan dan saling ketergantungan, merupakan suatu kebulatan yang utuh, melakukan kegiatan transformasi, ada mekanisme kontrol dan memiliki

kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.

Peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem atau subsistem dari sistem yang lebih besar tentu harus memenuhi ciri-ciri antara lain ada saling keterkaitan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis ciri-ciri tersebut dapat diketahui dari ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004.

Dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan juga disusun berlapis-lapis dan berjenjang, Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 menentukan jenis hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dari ketentuan tersebut diatas jelas bagaimana saling ketergantungan undang-undang dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kebulatan yang utuh. Nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan pangkal tolak derivasi deduktif dan sekaligus parameter induktif pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang dibawahnya.

Demikian pula Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.

2. Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman;

Ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kemudian Pasal 24 C ayat (1) antara lain menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dari ketentuan yang tersebut dapat dikemukakan bahwa:

- a. Peraturan perundang-undangan dapat diuji oleh kehakiman Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi baik mengenai prosedur pembentukannya (baik menguji formil) maupun mengenai materi muatannya (hak menguji materiil).

Bahwa perbedaan yang dapat dikemukakan antara pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan dilakukan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut "Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian Konstitusionalitas,

sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas bukan konstitusionalitas”.

Obyek yang diuji pun berbeda, Mahkamah Agung mnguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja, bukan peraturan lain yang tingkatannya berada di bawah undang-undang. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji *the constitutionality of legislatif law or legislation* sedangkan Mahkamah Agung menguji *the legality of regulation*.

- b. Apabila permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dikabulkan, akibatnya materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Sebagai ilustrasi bahwa dalam kurun waktu 6 (enam) tahun sejak dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 sampai dengan Juli 2009, terdapat 260 permohonan pengujian konstitusionalitas undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Dari 260 permohonan tersebut, 175 permohonan telah diputus dan 47 diantaranya atau 26,86 % permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Ini beberapa Pengujian konstitusionalitas undang-undang (Hak Uji Materiil) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan antara lain :

- a. Pengujian Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang KPK.
- b. Pengujian Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
- c. Pengujian Undang-Undang No.18 Tahun 2003 tentang Advokat.
- d. Pengujian Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- e. Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu.
- f. Pengujian Undang-Undang No.14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.
- g. Pengujian Undang-Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.
- h. Pengujian Undang-Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasioanl.
- i. Pengujian Undang-Undang No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.
- j. Pengujian Undang-Undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- k. Pengujian Undang-Undang No.40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Dari angka tersebut cukup tinggi dan mencerminkan bahwa konstitusionalitas undang-undang masih perlu diperbaiki untuk menurunkan permohonan pengujian undang-undang dikabulkan atau untuk mencegah pengujian permohonan kepada Mahkamah Konstitusi.

Berhubungan dengan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten. Karena itu pengharmonisasian perlu dilakukan secara cermat untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik.

3. Untuk menghasilkan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Sebagai negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum dan dipertanggungjawabkan menurut hukum. Untuk itu perlu tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dirintis sejak perencanaan sampai pengundangnya, termasuk pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsinya.

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang efektif /mencapai tujuannya, bahwa sejak tahun 2003 telah diterbitkan suatu konsep yang berfungsi sebagai kontrak kualitas produk peraturan perundang-undangan yang diberi nama *Regulatory Impact Assessments* (RIA) yang merupakan rumusan dari best practices yang diterapkan oleh berbagai negara. RIA menggunakan tahapan sebagai berikut:

1. Perumusan masalah atau isu yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan);
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, tahapan ini disebut penilaian risiko (*risk assesment*);
3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran;
4. Assesment atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat pelaku usaha, konsumen dan ekonomi secara keseluruhan.

5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahap tersebut;
6. Penentuan opsi terbaik (yang dipilih); dan
7. Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.

Dari konsep yang dikemukakan diatas, proses pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 serta peraturan pelaksanaannya telah menggunakan pendekatan yang tidak berbeda jauh dengan *best practice* yang dirumuskan dalam *Regulacy Impact Assesments* tersebut diatas. Mulai dari perencanaan penyusunan, pembentukan, dan pembahasan peraturan perundang-undangan. Kemudian upaya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang pada tahap penyusunan program legislasi nasional dilingkungan Pemerintah, diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional, berikut aspirasi yang melingkupinya. Peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis yang sangat penting haruslah mengandung kepastian sehingga akibat dari tindakan tertentu yang dapat diprediksi. Dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat menghasilkan yang sinergis antarwarga masyarakat dan antara warga masyarakat dengan negara secara dinamis, tetapi tertib dan teratur.

VIII. PROSES PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN DAN PEMANTAPAN KONSEPSI.

Dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi peraturan

perundang-undangan ada beberapa tahapan proses yang harus dilalui antara lain:

1. Proses Pengharmonisasian pada tahap Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Khusus untuk pembentukan peraturan perundang-undangan jenis UU ada tahapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sedangkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan Prolegnas, tetapi tergantung pada peraturan perundang-undangan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Terkait dengan Prolegnas, ketentuan Pasal 17 UU No. 10 Tahun 2004 bahwa pembentukan UU harus melalui Prolegnas kecuali dalam keadaan tertentu. Dengan demikian Prolegnas mempunyai peran yang sangat penting agar pemebentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat tetapi terencana dengan matang dan akan terlihat mengapa RUU yang masuk dalam Prolegnas perlu diprioritaskan.

Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang sistematis. Oleh karena itu penyusunan Prolegnas harus betul-betul terencana dan menanyakan apa yang dibutuhkan oleh masing-masing instansi, kemudian ditusngkan dalam program yang memuat daftar RUU sesuai dengan kebutuhan masing-masing instansi. Hingga saat ini belum ada metode dan parameter yang baku yang digunakan baik di lingkungan Pemerintah maupun DPR.

Dalam rangka penyusunan Prolegnas dari sisi Pemerintah, Menteri Hukum dan HAM, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, perencanaan pembentukan RUU di lingkungan instansinya masing-masing maka jawabnya Penyampaian perencanaan pembentukan RUU tersebut disertai dengan Naskah Akademis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Apabila perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan maka Naskah Akademis wajib disertakan.

Setelah perencanaan pembentukan RUU tersebut diterima dilakukanlah pengharmonisasian RUU dengan Menteri lain atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) penyusun perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU tersebut dengan :

- a. Falasafah negara;
- b. Tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya;
- c. UUD Negara RI Tahun 1945;
- d. UU lain yang telah ada dan peraturan pelaksanaannya; dan
- e. Kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam RUU tersebut.

Selain hal-hal di atas, perencanaan pembentukan RUU juga harus diharmonisasikan dengan Pemabagunan Jangka Panjang Nasional (PJPN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dengan demikian antara RUU yang disusun harus harmonis dengan hal tersebut. Oleh karena itu, proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Prolegnas. Proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU belum dilakukan.

Proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU dilaksanakan melalui kerjasama dari perguruan tinggi, dan organisasi di bidang politik, profesi atau kemasyarakatan. Permasalahan yang kompleks hal-hal yang harus dipertimbangkan dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi, maka forum konsultasi yang menjadi tidak tepat. Perlu dicarikan keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi RUU dalam rangka penyusunan Prolegnas.

Apabila sudah tercapai keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi RUU dalam Prolegnas. Presiden sebagai Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah sebelum dibahas ke DPR, memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau mengharmonisasikan, kemudian menugaskan Menteri Hukum dan HAM untuk mengkoordinasikan kembali dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) penyusun perencanaan pembentukan RUU dan pimpinan instansi Pemerintah untuk dilaporkan kepada Presiden oleh Menteri. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

2. Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi di Tingkat Internal/Antardep pada Pemrakarsa.

Pembentukan peraturan perundang-undangan diawali dengan tahap penyusunan di tingkat internal pemrakarsa, sesuai dengan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Perpu,

Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden. ditentukan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan panitia antardepartemen. Kepala Biro Hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan rancangan peraturan perundang-undangan pada pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris panitia.

Penunjukan Kepala Biro Hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi pemrakarsa dimaksudkan agar proses pengharmonisasian sudah bisa dilakukan oleh satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan, pengolahan, dan perumusan rancangan peraturan perundang-undangan dan sekaligus penanggungjawab.

Peran seperti di atas belum secara optimal dilaksanakan oleh Biro Hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan. Ada beberapa hal mengapa peran biro hukum pada perancangan peraturan perundang-undangan belum optimal antara lain:

- a. Instansi pemrakarsa tidak/belum sepenuhnya memberdayakan biro hukum atau fungsi bidang peraturan perundang-undangan;
- b. Struktur biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang masalah hukum (peraturan perundang-undangan) dan biasanya masalah hukum saja pada unit yang menyelenggarakan fungsi lain;
- c. Pola struktur organisasi biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi bidang hukum sangat bervariasi, belum ada pola yang baku;
- d. SDM yang tidak/kurang memadai atau malah SDM yang ada di biro hukum bidang peraturan perundang-undangan sering merupakan penempatan ("buangan").

Untuk mengatasi masalah di atas perlu, dilakukan upaya penguatan biro hukum pada bidang peraturan perundang-undangan. Penguatan tersebut antara lain dapat dilakukan pada satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan, struktur organisasi di masing-masing instansi agar tercipta organisasi baku yang kuat (bidang peraturan perundang-undangan), penguatan SDM bidang hukum, penguatan koordinasi/kerjasama antar biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan.

3. Koordinasi Pengharmonisasian oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Berbicara tentang koordinasi pengharmonisasian dasar hukumnya adalah Pasal 18 ayat (7) UU No.10 Tahun 2004 yang menentukan "Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang konsepsi RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan". Ketentuan dalam pasal ini memang mengharuskan perlu diharmonisasikan dan RUUnya pun dibatasi hanya berasal dari instansi pusat, sedangkan instansi daerah pengharmonisasiannya tidak dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Selanjutnya pasal ini juga menyebutkan bahwa yang diberikan kewenangan untuk Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan selain Menteri Hukum dan HAM yang berwenang melakukan koordinasi

pengharmonisasian penyebutan fungsi bukan nomenklatur diharapkan apabila terjadi perubahan nomenklatur tinggal mengikuti instansi mana yang menyelenggarakan fungsi tersebut.

Bagaimana dengan rancangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana Pasal 18 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 pengharmonisasian RUU dan untuk menjaga keutuhan peraturan perundang-undangan prosedur pengharmonisasian juga diberlakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam prakteknya, bagaimana hal ini sudah dilakukan?, persoalannya adalah siapa yang melakukan.

Pengharmonisasian RUU yang berasal dari Presiden, begitu juga peraturan perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian/ LPNK yang memprakarsai penyusunan peraturan perundang-undangan yang diharmonisasikan. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengundang wakil dari instansi terkait dalam rangka pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan pemrakarsa diberikan kesempatan untuk memaparkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam rancangan peraturan perundang-undangan dan garis besar materi muatannya. Selanjutnya wakil dari instansi terkait memberi tanggapan, pendapat atau usulan perubahan. Umumnya tanggapan, pendapat atau usul pada saat rapat pengharmonisasian. Hal ini krusial biasanya yang menyangkut tugas instansi yang diwakili. Selanjutnya dilakukan pembahasan secara mendalam yang dilakukan dalam rapat.

Pengambilan keputusan dilakukan apabila telah dicapai kesepakatan tentang materi yang diharmonisasikan. Sering kali pembahasan berjalan alot karena adanya tarik menarik materi, alot pada umumnya menyangkut kewenangan, kelembagaan, pengelolaan keuangan, hak dan kewajiban serta sanksi. Apabila suatu isu yang menjadi pokok masalah tidak dapat disepakati maka diberikan kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan pimpinan instansinya atau dipandang lebih berkompeten. Dalam praktek, ada beberapa rancangan peraturan perundang-undangan yang biasanya diprakasai oleh Menteri Hukum dan HAM, Menteri pemrakarsa dan Menteri terkait bisa diselesaikan, maka dinaikkan ke Presiden. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan waktu yang cukup lama dan menguras tenaga dan pikiran. Sesudah tercapai kesepakatan dalam rumusan akhir, maka Menteri Hukum dan HAM menyampaikan kembali. Selanjutnya, Menteri/pimpinan LPNK pemrakarsa mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan setelah pengharmonisasian tersebut kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut.

Siapa yang melakukan pengharmonisasian RUU yang berasal dari DPR? Kewenangan pembentukan undang-undang di DPR adalah Badan Legislasi (Baleg), melakukan pengharmonisasian RUU yang berasal dari DPR. Apabila RUU tersebut sudah pembahasan, maka Presiden akan menunjuk Menteri yang terkait dengan substansi tersebut. Presiden juga menunjuk Menteri Hukum dan HAM baik bersama-sama atau sendiri-sendiri tersebut di DPR. Lazimnya, pengharmonisasian terhadap RUU yang berasal dari DPR biasanya menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) atas RUU tersebut.

X. ASPEK-ASPEK YANG PERLU DALAM PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN DAN PEMANTAPAN KONSEPSI.

a. Aspek Konsep Materi Muatan :

1. Pengharmonisasian konsep materi muatan Rancangan Undang-Undang dengan Pancasila harus menjadi sumber dalam setiap peraturan perundang-undangan memberikan batas kepada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan substansial mesti menggambarkan nilai-nilai Pancasila. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum tidak hanya menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sesuatu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.
2. Pengharmonisasian konsep materi muatan Rancangan Undang-Undang dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diseleraskan sebagai hukum dasar negara. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan selain berkaitan dengan pasal-pasal tertentu yang dijadikan dasar pembentukan prinsip-prinsip hukum dari negara demokrasi baik di bidang sosial politik.
3. Pengharmonisasian konsep materi muatan Rancangan Undang-Undang dengan azas pembentukan dan azas materi muatan peraturan perundang-undangan, bahwa Undang-Undang No.10 Tahun 2004 menggolongkan asas peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi peraturan perundang-undangan.

4. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan Rancangan Undang-Undang secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian. Dalam pelaksanaan pengharmonisasian secara horizontal sudah tentu berbagai peraturan terkait perlu dipelajari secara cermat agar konsepsi materi muatan peraturan satu sama lain selaras. Pembentuk peraturan perundang-undangan tentu perlu yang secara substansial menguasai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan lain.
5. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dengan konvensi/perjanjian internasional juga harus diperhatikan agar peraturan perundang-undangan dengan konvensi /perjanjian internasional terutama yang telah diratifikasi oleh negara Republik Indonesia.
6. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian terhadap Undang-Undang, bahwa putusan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah mempunyai perancangan peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan.
7. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dengan teori hukum, pendapat para ahli, yuriprudensi, hukum adat, norma-norma, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan rancangan pasal demi pasal dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan peraturan perundang-undangan.

b. Aspek Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan :

Bahwa teknik penyusunan peraturan perundang-undangan baik menyangkut peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa dan bentuk peraturan perundang-undangan. Teknik penyusunan UU No. 10 Tahun 2004, pengabaian terhadap teknik tersebut akibatnya memang tidak sefatal pengabaian keharusan harmonisasi. Pengabaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan atau alasan untuk melakukan *judicial review*. Apabila peraturan perundang-undangan paling-paling kita hanya dapat mengatakan bahwa peraturan perlu disesuaikan dengan teknik penyusunan.

X. UPAYA PENYELESAIAN PERMASALAHAN DALAM PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN DAN PEMANTAPAN KONSEPSI.

Dalam permasalahan yang dihadapi pada pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan, maka perlu dilakukan upaya penyelesaian, antara lain:

1. setiap pembahasan dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan, diharapkan menghilangkan ego sektoral (kementerial) dan lebih mengedepankan kepentingan nasional sehingga peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memberikan perlindungan dan kenyamanan bagi masyarakat luas.

2. Dalam setiap pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan diperlukan keseriusan pada instansi terkait yang diundang dalam pembahasan tersebut untuk mengirimkan wakil-wakilnya harus yang kompeten dan konsisten. Artinya setiap wakil yang diutus jangan selalu berganti-ganti tetapi tetap menunjuk wakilnya hanya orang yang itu saja dalam setiap pembahasan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghindari pembahasan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak kunjung terselesaikan dan juga membuang waktu.
3. Pada pembahasan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan, diharapkan bahan/rancangan peraturan perundang-undangan yang hendak diharmonisasikan harus terlebih dahulu dikirimkan kepada instansi terkait untuk dibaca sebelum pembahasan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan dimulai sesuai jadwal. Sehingga tidak terjadi dalam rapat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan yang diharmonisasikan pendapat yang dikemukakan bukan bersifat spontan tetapi pendapat yang dapat memberikan perbaikan dan penyempurnaan atas rancangan peraturan perundang-undangan.
4. Dalam memberikan pendapat atas suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang diharmonisasikan, pendapat yang disampaikan oleh atasan bukan pendapat yang merupakan dilatarbelakangi oleh suatu kepentingan bagi instansinya, individu atau golongan. Karena rancangan peraturan perundang-undangan yang dibahas dalam harmonisasi adalah untuk kepentingan masyarakat keseluruhan, sehingga diharapkan peraturan perundang-undangan tersebut jangan sampai merugikan negara dan masyarakat.
5. Bahwa Biro Hukum sebagai penyelenggara fungsi di bidang hukum (peraturan perundang-undangan) agar lebih dioptimalkan dengan memberdayakan biro hukum pada instansi-instansi baik di pusat maupun daerah sesuai dengan fungsinya, menguatkan/meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM di biro hukum, membentuk pola struktur yang baku dalam biro hukum dan membangun image bahwa biro hukum adalah punya peran penting dan merupakan garda depan dalam struktur organisasi instansi dalam kaitannya dengan bidang hukum.
6. Perlunya membangun image bahwa Tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legal drafter*) adalah jabatan yang menarik. Tentunya dengan memberikan yaitu tunjangan jabatan perancang yang menarik, pola diklat dalam perancangan disusun supaya tidak membosankan dan pengumpulan angka kredit yang dikumpulkan dengan kemudahan dan point yang bagus. Peran bagian kepegawaian pada instansi-instansi juga punya peranan penting dalam menarik pegawai untuk menjadi seorang perancang peraturan perundang-undangan.

KI. PENUTUP.

Sejak awal reformasi pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan mendapat perhatian serius dari Pemerintah. Sebagai negara hukum yang demokratis yang menganut tradisi *civil law*, peranan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, semakin penting dalam mengatur berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sehubungan dengan itu bangsa Indonesia perlu membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, yang aspiratif dan responsif terhadap cita hukum masyarakat dan dinamika perkembangan zaman dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari hulu sampai hilir, dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasannya harus dilaksanakan secara cermat, tertib, terkoordinasi dengan membuka akses bagi partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya untuk memperkuat legitimasi peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

Sebagai substansi rancangan peraturan perundang-undangan harus mengalir dari nilai-nilai Pancasila sebagai parameter induktif pembentukan peraturan perundang-undangan. Dan sekaligus penjabaran dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan

sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Selain itu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan asas-asas pembentukan, asas-asas materi muatan dan asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, serta penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan sebagai bagian penting dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik pada tahap perencanaan maupun tahap persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mempunyai makna yang sangat strategis untuk menjaga agar hierarki peraturan perundang-undangan sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dipatuhi secara taat asas. Kemudian mencegah pengujian peraturan perundang-undangan oleh kekuasaan kehakiman dan membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang mempunyai dasar keberlakuan secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Peraturan perundang-undangan mempunyai dasar keberlakuan secara filosofis apabila peraturan perundang-undangan tersebut mencerminkan cita hukum masyarakat, Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar keberlakuan secara yuridis meliputi keharusan adanya kewenangan dari pembentuk peraturan perundang-undangan, adanya kesesuaian antara bentuk materi dan muatan, mengikuti tata cara pembentukan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Sedangkan dasar keberlakuan secara sosiologis dapat dilihat dari kenyataan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat serta dirasakan mempunyai tuntutan dan kepentingan nyata dari masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan dapat diterima secara wajar oleh masyarakat.

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004, Kementerian Hukum dan HAM diberi kewenangan untuk mengkoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut bukan sekedar dilihat dari aspek manajerial untuk menyelaraskan kepentingan-kepentingan lintas sektoral, tetapi lebih dari itu untuk mencari penyelesaian yang timbul dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan meliputi pengharmonisasian dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan lain secara vertikal dan horizontal, asas-asas pembentukan, asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, serta dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Selain itu diperhatikan pula yurisprudensi, Rencana Pembangunan Nasional, hukum tidak tertulis (hukum adat) dan konvensi internasional yang telah diratifikasi.

Disadari bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses yang dinamis yang terus menerus mengalami perubahan seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat baik dalam skala lokal, nasional maupun internasional.

Pada era globalisasi dewasa ini, perubahan semakin cepat, karena dipacu oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi yang telah mengubah hubungan antar masyarakat dengan pemerintah di suatu negara. Oleh karena itu pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan ini harus dimaknai secara dinamis pula. Artinya disamping memperhatikan dimensi sejarah masa lalu peraturan perundang-undangan, masa kini yang berkaitan dengan kondisi objektif dengan lingkungan strategis yang dihadapi oleh bangsa Indonesia juga harus berorientasi ke masa depan yang dicita-citakan.***

DAFTAR PUSTAKA.

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 :
 - a. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas;
 - b. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Perpu, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden;
 - c. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
 - d. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.H.H.DI.PP.01 Tahun 2008.
3. Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM, 2010.