

PROSES PENGHARMONISASIAN SEBAGAI UPAYA UNTUK MEMPERBAIKI KUALITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh : *Wicipto Setiadi*¹

1. Pendahuluan

Berbicara tentang pengharmonisasian peraturan perundang-undangan, dasar hukum yang digunakan adalah Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang 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 tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan”. Ketentuan dalam pasal ini memang membatasi hanya rancangan undang-undang saja yang perlu diharmoniskan, dan RUU-nya pun dibatasi hanya yang berasal dari Presiden. RUU yang datang dari DPR tidak melalui prosedur pengharmonisasian berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004.

Selanjutnya, pasal ini juga menyebutkan bahwa yang diberikan kewenangan untuk melakukan koordinasi pengharmonisasian adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Rumusan pasal ini tidak bisa ditafsirkan lain selain Menteri Hukum dan HAM yang berwenang melakukan koordinasi pengharmonisasian RUU yang datang dari Presiden.

Bagaimana dengan rancangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, apakah berlaku prosedur pengharmonisasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004? Saya berpendapat bahwa untuk menjaga keutuhan peraturan perundang-undangan sebagai sub sistem dari sistem hukum, maka prosedur pengharmonisasian sebaiknya juga diberlakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam praktik, hal ini sudah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-

¹ Direktur Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Ditjen. Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM. Penulis menyelesaikan S1 dari Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, S2 dari Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, dan S3 dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta.

undangan. Oleh karena itu, pada kesempatan ini saya mengemukakan bahwa prosedur pengharmonisasian mestinya berlaku juga untuk semua jenis rancangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Namun, mengingat keterbatasan tenaga, kemampuan dan daya jangkau Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, maka pengharmonisaian dilakukan untuk rancangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di tingkat pusat saja, yaitu Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden (Perpres). Untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), karena materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang maka secara mutatis mutandis berlaku prosedur pengharmonisasian. Sedangkan untuk Peraturan Daerah tidak mungkin dilakukan pengharmonisasian oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengingat begitu banyaknya daerah dan peraturan daerah. Yang paling mungkin dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan adalah bimbingan dan konsultasi sebelum disahkannya peraturan daerah. Fungsi seperti ini sudah dilakukan oleh Direktorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah dan sifatnya juga tidak wajib.

Terkait dengan topik dalam artikel ini akan dibahas beberapa hal, yaitu: 1) mengapa perlu dilakukan pengharmonisasian? 2) aspek-aspek apa yang diharmoniskan? 3) di tingkat mana pengharmonisasian dilakukan 4) aspek-aspek yang diharmonisasikan 5) permasalahan yang timbul pada waktu melakukan pengharmonisasian.

2. Mengapa perlu pengharmonisasian?

Kondisi tidak harmonis (disharmoni) dalam bidang peraturan perundang-undangan sangat besar potensinya. Hal ini terjadi karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita. Untuk undang-undang saja bisa dilihat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sebagaimana diketahui bahwa jumlah program legislasi yang diajukan, setiap tahun terus bertambah, padahal oleh Baleg dan Pemerintah telah ditetapkan sebanyak 284 RUU dalam Prolegnas 2005-2009. Ternyata, perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menentukan bahwa "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas)." Ketentuan ini

kemudian digunakan oleh DPR-RI dan Pemerintah untuk mengembangkan keinginannya mengatur sesuatu dalam undang-undang di luar Prolegnas. Sering dijumpai usulan-usulan RUU tersebut secara jujur sebetulnya tidak perlu selalu dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat berupa peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang atau bahkan cukup dengan kebijakan saja. Dari keinginan tersebut, ternyata membawa dampak yang sangat luas terhadap pencapaian atau target yang semula telah disepakati yang berakibat terbengkalainya Prolegnas itu sendiri.

Departemen Hukum dan HAM, yang mewakili Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas, selalu menghadapi persoalan karena tidak dapat melarang atau membatasi prakarsa departemen/LPND dalam mengajukan usulan prolegnas baru, apalagi jika program yang diusulkan tersebut benar-benar penting dan perlu untuk melaksanakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan, misalnya, penyelenggaraan pemilu dan parpol serta keinginan untuk mengubah pengaturan mengenai Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Agung. Belum lagi ditambah dengan RUU yang berasal dari pemerintah tetapi tidak berhasil melalui pintu pemerintah, maka diperjuangkan untuk menjadi RUU usul inisiatif DPR.

Posisi tawar terhadap pengajuan RUU baru untuk masuk dalam prolegnas merupakan salah satu persoalan tersendiri karena ternyata DPR-RI, melalui Balegnya, juga mengajukan usulan RUU baru di luar prolegnas yang jumlahnya 284 RUU tersebut. Dengan demikian, makna Prolegnas 2005-2009 sebagai acuan instrumen perencanaan yang terpadu dan sistematis belum sepenuhnya mengikat. Jika Pasal 17 ayat (3) tersebut dibiarkan berkembang dan tanpa kendali, maka yang terjadi adalah munculnya inflasi jumlah RUU yang berakibat “lebih besar dari pasak”, terkait dengan kemampuan DPR-RI dan Pemerintah untuk menyelesaikan program tersebut. Pemerintah pada dasarnya menunggu diundang untuk membahas suatu RUU karena konsekuensi dari pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 dan UU P3. Jadi, kemampuan DPR-RI lebih dipertaruhkan untuk menyelesaikan RUU, dibandingkan dengan Pemerintah.

Selain itu, sistem hukum yang berlaku di negara kita juga paling tidak ada 3, yaitu sistem hukum adat, hukum Islam, dan hukum barat. Dengan 3 sistem hukum yang berlaku di negara kita, maka potensi untuk terjadi ketidakharmonisan sangat mungkin. Kemudian, lembaga/instansi yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan juga banyak sekali, hitung saja berapa departemen yang ada, berapa kementerian negara yang ada, berapa lembaga pemerintah nondepartemen yang ada, dan berapa komisi/dewan yang ada.

Secara singkat dapat dikemukakan bahwa pengharmonisasian adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan dilakukan pengharmonisasian maka akan tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan, selain untuk memenuhi ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, paling tidak ada 3 alasan lain yang perlu dipertimbangkan, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum.

Peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem atau sub sistem dari sistem yang lebih besar tentu harus memenuhi ciri-ciri antara lain ada saling keterkaitan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh, di samping ciri-ciri lainnya. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, ciri-ciri tersebut dapat diketahui dari ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Pasal 2 menentukan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penjelasan pasal tersebut menentukan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofi bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Kemudian Pasal 3 ayat (1) menentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 3 ayat (1) menentukan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (5) menentukan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 7 ayat (5) menentukan bahwa yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari ketentuan di atas jelas bagaimana saling keterkaitan dan saling ketergantungan satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang merupakan satu kebulatan yang utuh. Nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara harus mengalir dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. 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, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.

- b. Peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review*) baik secara materiel maupun formal.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan antara lain 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. Berhubung dengan itu, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten. Putusan kekuasaan kehakiman dapat menyatakan bahwa suatu materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau tidak mempunyai dampak yuridis, sosial dan politis yang luas. Karena itu pengharmonisasian perlu dilakukan secara cermat.

- c. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta pemberlakuannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang sangat penting dalam sistem hukum kita dan mengikat publik haruslah mengandung kepastian, sehingga akibat dari tindakan tertentu yang sesuai atau yang bertentangan dengan hukum dapat diprediksi. Dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat menjadi sarana yang penting untuk menjaga hubungan yang sinergis antar warga masyarakat dan antara warga masyarakat dengan pemerintah untuk mewujudkan tujuan bersama secara dinamis, tetapi tertib dan teratur.

3. Di tingkat mana pengharmonisasian dilakukan?

Pengharmonisan RUU yang berasal dari Presiden, begitu juga peraturan perundang-undangan di bawah UU, dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan atas permintaan tertulis dari Menteri atau Pimpinan LPND yang memprakarsai penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Berdasarkan permintaan tersebut, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengundang wakil dari instansi terkait untuk melakukan pengharmonisasian dalam rangka pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan. Wakil dari Menteri atau Pimpinan LPND pemrakarsa diberikan kesempatan untuk memaparkan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan dan garis besar materi muatannya. Selanjutnya wakil dari instansi terkait diberi kesempatan untuk menyampaikan tanggapan, pendapat atau usul perubahan. Umumnya tanggapan, pendapat atau usul perubahan sering disampaikan secara spontan pada saat rapat pengharmonisasian. Hal yang krusial biasanya yang menyangkut materi muatan yang terkait dengan ruang lingkup tugas instansi yang diwakili. Selanjutnya dilakukan pembahasan secara mendalam terhadap tanggapan, pendapat atau usul perubahan yang diajukan dalam rapat.

Pengambilan keputusan dilakukan apabila telah dicapai kesepakatan tentang materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang diharmoniskan. Seringkali pembahasan berjalan alot karena adanya tarik menarik kepentingan antar instansi. Pembahasan yang alot pada umumnya menyangkut kewenangan, kelembagaan, pengelolaan keuangan, pengaturan prosedur, penetapan hak dan kewajiban serta sanksi. Apabila suatu isu yang menjadi pokok masalah tidak dapat dicarikan solusinya atau tidak dapat disepakati, maka diberikan kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan Pimpinan instansinya atau untuk meminta pendapat tertulis dari instansi yang dipandang lebih berkompeten. Dalam praktik, ada beberapa rancangan peraturan perundang-undangan dibahas antar menteri, yang biasanya diprakarsai oleh Menteri Hukum dan HAM, menteri pemrakarsa, dan menteri lain yang terkait. Apabila di tingkat menteri tidak bisa diselesaikan, maka dinaikan ke Presiden. Pengharmonisasian RUU tidak jarang memakan waktu yang cukup lama dan menguras tenaga dan pikiran. Sesudah tercapai kesepakatan atau kebulatan konsepsi dan dituangkan ke dalam rumusan akhir, maka Menteri Hukum dan HAM atau Menteri/ Pimpinan LPND pemrakarsa setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Hukum dan HAM mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut.

Siapa yang melakukan pengharmonisasian RUU yang berasal dari DPR? Karena satu-satunya pintu terkait dengan masalah pembentukan undang-undang di DPR adalah Badan Legislasi (Baleg), maka menjadi tugas Baleglah untuk melakukan pengharmonisasian RUU yang berasal dari DPR. Apabila RUU tersebut sudah disampaikan kepada Presiden untuk dilakukan pembahasan, maka Presiden akan menunjuk menteri yang terkait dengan substansi yang diatur. Kecenderungan yang terjadi sekarang, Presiden juga menunjuk Menteri Hukum dan HAM baik bersama-sama atau sendiri untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU tersebut di DPR. Lazimnya, pengharmonisasian terhadap RUU yang berasal dari DPR di tingkat pemerintah dilakukan pada waktu menyusun daftar inventarisasi masalah (DIM) atas RUU tersebut.

Sebetulnya proses pengharmonisasian bisa dilakukan di tingkat mana pun, di tingkat pembahasan internal, pembahasan antardepartemen, atau di tingkat pengharmonisasian di Departemen Hukum dan HAM. Apabila sejak awal sudah dilakukan diharapkan proses pengharmonisasian di Departemen Hukum dan HAM akan lebih mudah dan tidak memakan waktu lama. Untuk RUU proses pengharmonisasian bisa dilakukan sejak dari penyusunan Naskah Akademis, tidak harus menunggu di ujung proses

pengharmonisasian. Dengan Naskah Akademis, fakta yang dianggap bermasalah dipecahkan secara bersama oleh Pemerintah dan DPR-RI, tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Jika Naskah Akademis selalu mendasarkan pada urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, inventarisasi (informasi) peraturan perundang-undangan yang terkait, serta jangkauan dan arah pengaturan yang memang dikehendaki oleh masyarakat, maka proses *bottom up* yang selama ini diinginkan oleh masyarakat, akan terwujud. Jika suatu RUU dihasilkan melalui proses *bottom up*, diharapkan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat dan berlakunya langgeng.

4. Aspek-aspek yang diharmonisasikan

Setidak-tidaknya ada 2 aspek yang perlu diharmonisasikan pada waktu menyusun peraturan perundang-undangan, yaitu yang berkaitan dengan aspek konsepsi materi muatan dan aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

a. yang berkenaan dengan konsepsi materi muatan peraturan perundang-undangan mencakup:

1) Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila. Nilai-nilai Pancasila harus menjadi sumber dalam setiap peraturan perundang-undangan, sehingga nilai-nilai tersebut menjadi aktual dan memberikan batas kepada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Setiap peraturan perundang-undangan secara substansial mesti menjabarkan nilai-nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial.

Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

2) Pengharmonisan konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar.

Materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan harus diselaraskan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar selain berkaitan dengan

pasal-pasal tertentu yang dijadikan dasar pembentukannya dan pasal-pasal yang terkait, juga dengan prinsip-prinsip negara hukum dan negara demokrasi baik di bidang sosial politik maupun ekonomi. Dalam pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar, yurisprudensi yang diciptakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang dijadikan acuan, sebab putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang bersifat final dan mengikat sangat penting untuk dipahami dalam menafsirkan secara yuridis aturan-aturan dasar bernegara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar.

Undang-undang yang bertentangan dengan pasal-pasal dan semangat Undang-Undang Dasar sebagaimana termaktub dalam pembukaan dapat diuji keabsahannya oleh Mahkamah Konstitusi karena Undang-undang yang demikian kehilangan dasar konstitusionalnya.

- 3) Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menggolongkan asas peraturan perundang-undangan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu : asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5) asas materi muatan (Pasal 6 ayat (1) dan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 6 ayat (2)).

Pasal 5 menentukan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai berikut: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) menentukan bahwa asas materi muatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut : kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan kesejahteraan. Di samping itu masih ada asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur, misalnya asas legalitas dalam hukum pidana, asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata. Asas hukum adalah penting untuk dapat melihat jalur “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti. Melalui asas-asas tersebut dapat dicari apa yang menjadi tujuan umum aturan tersebut.

Asas peraturan perundang-undangan sangat bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas tersebut berfungsi untuk memberi pedoman dan bimbingan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

- 4) Pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya.
Dalam pelaksanaan pengharmonisasian secara horizontal sudah tentu berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait perlu dipelajari secara cermat agar konsepsi materi muatan peraturan perundang-undangan yang erat berhubungan satu sama lain selaras. Pembentuk peraturan perundang-undangan tentu perlu melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait, yang secara substansial menguasai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain.
- 5) Pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan konvensi/perjanjian internasional. Konvensi/perjanjian internasional juga harus diperhatikan agar peraturan perundang-undangan nasional tidak bertentangan dengan konvensi/perjanjian internasional, terutama yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia.
- 6) Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dipertimbangkan oleh perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan.
- 7) Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan teori hukum, pendapat para ahli (dogma), yurisprudensi, hukum adat, norma-norma tidak tertulis, rancangan peraturan perundang-undangan, rancangan pasal demi pasal dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.

- b. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan baik menyangkut kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa dan bentuk peraturan perundang-undangan. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tertuang dalam lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pengabaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan akibatnya memang tidak sefatal pengabaian keharusan harmonisasi atas substansi peraturan perundang-undangan. Pengabaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, tidak dapat menjadi alasan batalnya peraturan perundang-undangan atau alasan untuk melakukan *judicial review*. Apabila kita mengabaikan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, paling-paling kita hanya dapat mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut jelek.

5. Proses pengharmonisasian dan permasalahannya

Kemudian bagaimana dan di tingkat mana pengharmonisasian dilakukan serta apa saja permasalahan yang dihadapi dalam praktik? Pengharmonisan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM, dalam hal ini oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan atas permintaan tertulis dari Menteri atau Pimpinan LPND yang memprakarsai penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Berdasarkan permintaan tersebut, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengundang wakil-wakil dari instansi terkait untuk melakukan pengharmonisasian dalam rangka pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.

Wakil dari Menteri atau Pimpinan LPND pemrakarsa diberikan kesempatan untuk memaparkan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan dan garis besar materi muatannya. Selanjutnya wakil-wakil dari instansi yang terkait diberi kesempatan untuk menyampaikan tanggapan, pendapat atau usul perubahan. Umumnya tanggapan, pendapat atau usul perubahan sering disampaikan secara spontan pada saat rapat pengharmonisasian. Hal yang krusial biasanya yang menyangkut materi muatan yang terkait dengan ruang lingkup tugas instansi yang diwakili.

Selanjutnya dilakukan pembahasan secara mendalam terhadap tanggapan, pendapat atau usul perubahan yang diajukan dalam rapat. Pengambilan keputusan dilakukan apabila telah dicapai kesepakatan tentang materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang

diharmoniskan. Seringkali pembahasan berjalan alot karena adanya tarik menarik kepentingan antarinstansi. Pembahasan yang alot pada umumnya menyangkut kewenangan, kelembagaan, pengelolaan keuangan, pengaturan prosedur, penetapan hak dan kewajiban serta sanksi.

Apabila suatu isu yang menjadi pokok masalah tidak dapat dicarikan solusinya atau tidak dapat disepakati, maka diberikan kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan Pimpinan instansinya atau untuk meminta pendapat tertulis dari instansi yang dipandang lebih berkompeten. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan tidak jarang memakan waktu yang cukup lama dan menguras tenaga dan pikiran. Sesudah tercapai kesepakatan atau kebulatan konsepsi dan dituangkan ke dalam rumusan akhir, maka Menteri Hukum dan HAM atau Menteri/Pimpinan LPND pemrakarsa setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Hukum dan HAM mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut.

Permasalahan yang dihadapi dalam proses pengharmonisasian antara lain adalah:

- a) Masih adanya semangat egoisme sektoral (departemental) dari masing-masing instansi terkait, karena belum adanya persamaan persepsi tentang peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.
- b) 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.
- c) Rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diharmoniskan sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi yang diwakili.
- d) Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legal drafter*) masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu, karena jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dianggap jabatan yang tidak cukup menarik.