

**KESIAPAN PELAKSANAAN HARMONISASI
DAN SINKRONISASI PERUNDANG-UNDANGAN
PASCA TERBENTUKNYA PERATURAN OMNIBUS LAW
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11
TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA**

Henry Donald Lbn Toruan, S.H., M.H. dkk



BALITBANGKUMHAM Press

**KESIAPAN PELAKSANAAN HARMONISASI
DAN SINKRONISASI PERUNDANG-UNDANGAN
PASCA TERBENTUKNYA PERATURAN OMNIBUS LAW
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020
TENTANG CIPTA KERJA**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**KESIAPAN PELAKSANAAN HARMONISASI
DAN SINKRONISASI PERUNDANG-
UNDANGAN PASCA TERBENTUKNYA
PERATURAN OMNIBUS LAW
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN
2020 TENTANG CIPTA KERJA**

Henry Donald Lbn Toruan, S.H., M.H., dkk

BALITBANGKUMHAM Press

@ 2021 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum

**KESIAPAN PELAKSANAAN HARMONISASI DAN SINKRONISASI
PERUNDANG-UNDANGAN PASCA TERBENTUKNYA PERATURAN
OMNIBUS LAW DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN
2020 TENTANG CIPTA KERJA**

Penulis : Henry Donald Lbn. Toruan, S.H., M.H.
Jamilus, S.H.,M.H
Taufik H. Simatupang, S.H.,M.H
Sujatmiko, S.H., M.Si
Maria Lamria, S.S., M.Si
Dian Nurcahya, S.E., M.Si
Radita Ajie, S.H.,M.H
Intan Puspa Sari, S.I.P
Jody Imam Rafsanjani, S.H
Andana Wiyaka Putra, S.I.P
Nadia Dwi Rahma, S.H

Editor : Mosgan Situmorang, S.H., M.H.

Reviewer : Prof. Dr. Ida Bagus Rachmadi Supancana,
S.H., M.H.

Layout : Hastin Munawaroh

Dicetak oleh : PT Pohon Cahaya

ISBN : 978-623-6958-70-4

Cetakan Pertama : Desember 2021

Diterbitkan oleh:



BALITBANGKUMHAM Press (Anggota IKAPI)
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

SAMBUTAN

Salam Pembaruan!

Produk hukum muncul untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh Pemerintah. Namun, ada kalanya munculnya regulasi tidak mampu mengatasi masalah dan justru menimbulkan persoalan baru seperti *over regulated*, saling tumpah tindih, disharmoni dan menimbulkan konflik. Salah satu cara untuk mengatasi kondisi tersebut adalah dengan melakukan simplifikasi yaitu penyederhanaan dan pemangkasan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UUCK) merupakan terobosan yang dilakukan Pemerintah dalam menyederhanakan dan menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan kepastian hukum guna mendorong pertumbuhan ekonomi melalui investasi. Pasal 181 UUCK mengamanatkan bahwa setiap peraturan di bawah UU yang bertentangan dengan UUCK, dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus melalui proses harmonisasi dan sinkronisasi.

Proses sinkronisasi dan harmonisasi ini tentunya membutuhkan Sumber Daya Manusia Jabatan Fungsional Perancang baik yang bertugas di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan maupun Kantor Wilayah Kemenkumham.

Buku ini diharapkan dapat menjadi referensi serta acuan bagi pemangku kepentingan (*stakeholder*) khususnya dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung dengan berpartisipasi dan berkontribusi sejak awal penelitian hingga menghasilkan buku ini, semoga dapat membawa manfaat bagi seluruh pihak.

Jakarta, 15 Desember 2021

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sri Puguh Budi Utami'.

Dr. Sri Puguh Budi Utami

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita haturkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas perkenan-Nya buku ilmiah hasil penelitian “**Kesiapan Pelaksanaan Harmonisasi Dan Sinkronisasi Perundang-Undangan Pasca Terbentuknya Peraturan Omnibus Law Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja**” dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Buku ini dilatarbelakangi oleh terbentuknya Omnibus Law dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang telah diundangkan selama kurang lebih satu tahun lamanya, namun hingga saat buku ini berhasil diselesaikan, peraturan turunan berupa Peraturan Pemerintah sebagai pedoman pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Undang-Undang dibawahnya masih belum terselesaikan sehingga terjadi kebingungan bagi pelaku pelaksanaan amanat pasal 181 UU Cipta Kerja.

Persiapan Pemerintah Daerah dan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam melaksanakan Harmonisasi dan Sinkronisasi harus diperhatikan karena belum ada panduan berupa Juklak/Juknis ataupun sosialisasi yang berhubungan dengan tindak lanjut pelaksanaan pasal 181 UU Cipta Kerja.

Buku ini membahas kesiapan SDM JFT Perancang di Ditjen Peraturan Perundang-undangan dan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam pelaksanaan kegiatan Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-undangan Pasca Terbentuknya Peraturan Omnibus law dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Serta mengetahui penerapan model Omnibus Law dalam penataan perundang-undangan yang diterapkan dalam UU Cipta Kerja dan konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan UU Cipta Kerja, Undang-Undang lainnya serta putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Ucapan terimakasih disampaikan kepada semua pihak, khususnya narasumber dan reviewer yang telah memberikan sumbangan pemikiran dalam proses penulisan buku ini. Semoga dengan dilaksanakannya penelitian ini dapat memberikan sumbangsih serta menjadi acuan bagi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan bagi semua Kementerian/Lembaga yang terlibat dalam penyusunan RPP Harmonisasi dan

Sinkronisasi. Melalui perubahan tersebut, diharapkan dapat segera diundangkan Peraturan Pemerintah yang kemudian dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terdampak atas diundangkannya UU Cipta Kerja.

Jakarta, Agustus 2021

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping curve followed by a smaller, more intricate scribble.

Ceno Herusetiokartiko, Bc.I.P., S.H., M.H.

PRAKATA PENULIS

Puji dan syukur, kepada Tuhan yang Maha Esa yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran kepada tim penulis, sehingga dapat menyelesaikan buku dengan judul Kesiapan Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-undangan Pasca Terbentuknya Peraturan Omnibus Law dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Setelah disahkan pada tanggal 2 November tahun 2020 Undang-Undang Cipta Kerja diharapkan muncul sebagai solusi untuk meminimalisasi hambatan dalam berusaha, termasuk untuk Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM). Untuk mewujudkan iklim berusaha yang kondusif tentu harus dilakukan terobosan hukum dalam menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara menyederhanakan berbagai perundang-undangan tersebut ke dalam satu undang-undang, yang disebut dengan *Omnibus Law*. Sesuai dengan amanat Pasal 181 Undang-Undang Nomor

11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bahwa setiap peraturan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus diharmonisasi dan disinkronisasi.

Dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang di laksanakan oleh Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah, diamanatkan untuk melibatkan Perancang Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 98 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan wajib mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Tugas perancang peraturan perundang-undangan tidak hanya menguasai teknik merancang suatu peraturan perundang-undangan tetapi juga bagaimana agar undang-undang yang dihasilkan menjadi lebih efektif dan aplikatif, memahami masalah perundang-undangan dari sudut filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

Buku ini akan membahas tentang kesiapan SDM JFT Perancang dalam pelaksanaan kegiatan Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-undangan Pasca Terbentuknya Peraturan Omnibus Law dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Serta mengetahui penerapan model Omnibus Law dalam penataan perundang-undangan yang diterapkan dalam UU Cipta Kerja dan konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan.

Kami menyadari bahwa Buku ini membutuhkan kritik dan saran dari berbagai pihak untuk penyempurnaannya. Kami ucapkan terima kasih kepada narasumber dan *reviewer* yang telah mendukung tim sehingga menghasilkan buku yang diharapkan bermanfaat bagi kemajuan ilmu pengetahuan.

Jakarta, Agustus 2021

Henry Donald Lbn. Toruan, S.H.,M.H.

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR.....	vii
PRAKATA PENULIS.....	xi
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xix
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Kerangka Teori	14
C. Metode Penelitian.....	16
1. Pendekatan	18
2. Tipologi	19
3. Teknik Pengumpulan Data.....	19
4. Teknik Penarikan Sampel.....	20
5. Lokasi Penelitian dan Responden.....	22

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.	25
1. Konsepsi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	25
2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	48
3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	55
4. Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah	85
B. Metode Omnibus Law Dalam Upaya Penataan Regulasi.	99
1. Penataan Model Omnibus Law.....	99
2. Model Analisis Regulasi.	115
3. Peran Harmonisasi dan Sinkronisasi.....	125

BAB III

DATA LAPANGAN DAN ANALISIS.....	187
A. Data Lapangan	187
1. Hasil Penelitian dengan Pendekatan Kuantitatif.....	187
2. Hasil Penelitian dengan Pendekatan Kualitatif.....	196

B. Analisis	214
1. Kepastian Hukum mendorong peningkatan perekonomian.....	214
2. Simplifikasi Perundang-undangan Model Omnibus Law.	218
3. Metode Harmonisasi dan Sinkronisasi	222
BAB IV	
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	263
A. Kesimpulan	263
B. Rekomendasi.....	266
DAFTAR PUSTAKA.....	269
GLOSARIUM.....	275
INDEKS.....	279
TENTANG PENULIS.....	283

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Persebaran Jumlah Perancang Kanwil Kemenkumham Seluruh Indonesia.....	20
Tabel 3.1	Lokasi Kajian Penelitian.....	188
Tabel 3.2	Persepsi Responden Terhadap Kesiapan Pelaksanaan Harsin	192

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Proses Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan	148
Gambar 3.1	Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Jabatan	189
Gambar 3.2	Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Kepangkatan.....	190
Gambar 3.3	Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	190
Gambar 3.4	Grafik Persepsi Responden dalam Tiap Pernyataan atas Kesiapan Pelaksanaan Harsin	196

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UUCK) tanggal 2 November 2020 lalu. Dalam penjelasan umum UUCK disebutkan bahwa Indonesia masih menghadapi berbagai hambatan dalam berusaha, termasuk untuk Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM). Saat ini terjadi kompleksitas dan obesitas regulasi, dimana terdapat 4.451 Peraturan Pemerintah Pusat dan 15.965 Peraturan Pemerintah Daerah. Regulasi dan institusi menjadi hambatan paling utama disamping hambatan terhadap fiskal, infrastruktur dan sumber daya manusia. Untuk mewujudkan iklim berusaha yang kondusif tentu harus dilakukan terobosan hukum dalam menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara menyederhanakan berbagai perundang-undangan tersebut ke dalam satu undang-undang, yang disebut dengan *Omnibus Law*.

Latar belakang munculnya *omnibus law* adalah kerumitan untuk berinvestasi di Indonesia. Kerumitan tersebut muncul dalam beberapa hal yaitu perizinan, perpajakan, pengadaan tanah, dan aspek lainnya yang terkait dengan investasi. Kehadiran *omnibus law* tersebut diharapkan dapat memudahkan investor untuk berinvestasi. Adanya investasi dalam negeri akan berkorelasi dengan masuknya modal baru untuk membantu pemerintah dalam rangka pembangunan infrastruktur. Peran investasi tersebut amat signifikan bagi pembangunan infrastruktur mengingat keterbatasan dana milik pemerintah untuk membiayai berbagai pembangunan infrastruktur. Selain infrastruktur sektor-sektor lainnya juga dianggap menarik bagi investor untuk didanai. Dalam hal ini pemerintah Indonesia selalu berkompetisi dengan negara lain untuk menarik investor asing untuk mendanai sektor-sektor penting. Apabila sistem perizinan dan investasi rumit dan tidak jelas, maka investor pun enggan berinvestasi dan akan lebih memilih untuk berinvestasi di negara lain. Berdasarkan laporan Ease of Doing Business (EoDB) 2020 yang dikeluarkan oleh Bank Dunia, Indonesia menduduki ranking 73 dari 190 negara. Pada tahun 2021, Presiden Joko Widodo menargetkan untuk dapat naik ke ranking 50.¹ Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum memang menjadi tugas dari pemerintah, karena pihak swasta tidak akan ada yang mau membangun untuk kepentingan umum. Namun mengingat biaya

1 Adhi Setyo Prabowo, 'Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia', *Jurnal Pamator*, 13.1.

pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum tersebut cukup besar, maka pemerintah mengharapkan adanya investor asing yang mau menanamkan modal dengan bentuk kerjasama seperti model *private partnership*, *Build Operate Transfer (BOT)* dan sebagainya. Oleh karena itulah, perlu dilakukan terobosan hukum dengan menggunakan pembentukan hukum dengan metode *omnibus law* yang bertujuan memberikan kemudahan berusaha dalam menanamkan modal di Indonesia.

Pembentukan hukum, yaitu peraturan perundang-undangan, merupakan inisiatif masing-masing Kementerian, Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah, untuk peraturan daerah yang bertujuan mengatur kewenangannya. Tidak jarang terjadi kondisi dimana masing-masing Kementerian dan Lembaga Negara karena ego sektoral mengatur suatu kewenangan tanpa melihat kewenangan itu sebenarnya sudah diatur dalam suatu Undang-Undang oleh Kementerian atau Lembaga lain. Titik persinggungan antar kewenangan seringkali mengundang hasrat dari suatu Kementerian atau Lembaga untuk menciptakan aturan baru. Sehingga membuat ketidakselarasan dan ketidakserasian antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Sedangkan pemerintah daerah seringkali bernafsu membuat suatu aturan yang bertujuan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa memperhatikan atau menselaraskan dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi. Akibatnya, peraturan daerah yang dibentuk menjadi penghambat bagi kemajuan perekonomian dan menimbulkan *high cost economy* dalam berinvestasi di daerah. Indah Cintia dkk menyebutkan bahwa

ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni peraturan sebagai berikut:

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja disusun sebagai bentuk penyederhanaan serta perampingan

2 Indah Cintia, 'Urgensi Sinkronisasi Dan Harmonisasi Perancangan Peraturan Perundang-Undangn Daerah'.

regulasi yang berhubungan dengan proses penciptaan lapangan kerja. Melalui undang-undang ini, sekitar 1.200 pasal yang dituangkan ke dalam kurang lebih 80 undang-undang disederhanakan ke dalam satu undang-undang yang mengatur ketentuan undang-undang yang diganti tersebut.³ Penyusunan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dipandang penting untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam proses penciptaan lapangan kerja di Indonesia, diantaranya berupa tumpang tindih kebijakan, jumlah regulasi yang berlebihan, inefisiensi kebijakan, serta masih tingginya ego sektoral dan ketidaksinkronan kebijakan yang berimbas kepada kepastian hukum dalam proses penciptaan lapangan kerja.⁴ Namun untuk mengoperasionalkan UUCK ini pemerintah akan segera membuat peraturan pelaksanaan yang jumlahnya tidak sedikit. Catatan kritis yang dikeluarkan fakultas hukum UGM terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebutkan UUCK mensyaratkan adanya sekitar 500 aturan turunan.⁵

Berdasarkan perkiraan dari UGM tersebut maka dalam pembentukan peraturan turunan dari UUCK kemungkinan akan terjadi duplikasi dengan peraturan turunan dari UU sektor lain. Oleh karena itu, harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi terlebih dahulu terhadap peraturan yang menjadi turunan dari

3 Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 'Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja'.

4 Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia.

5 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, 2020.

suatu Undang-Undang yang bertentangan dengan UUCK. Kusnu Goesniadhie Slamet mengatakan bahwa urgensi dari harmonisasi hukum ini, di satu pihak memberikan landasan hukum yang kuat sesuai hierarki perundang-undangan di lain pihak dari segi sistem hukum dan asas hukum terwujud kesesuaian sistem hukum dan asas hukum, sehingga dalam penerapannya tidak terjadi konflik norma.⁶ Risky Dian Novita Rahayu Rochim mengartikan Harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai suatu proses penyalarsan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷ Berdasarkan pengertian tersebut berarti kegiatan harmonisasi untuk penyalarsan dan penyerasian peraturan perundang-undangan dilakukan pada saat penyusunan masih dalam bentuk naskah akademik rancangan sebagaimana ditentukan dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 dengan berpedoman pada prinsip-prinsip hukum dan asas-asas hukum yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 dan doktrin-doktrin hukum. Artinya belum ada aturan untuk melaksanakan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap aturan yang sudah eksis berlaku.

6 Kusnu Goesniadhie Slamet, 'Harmonisasi Hukum Dalam Prespektif Perundang-Undangan', *Jurnal Hukum*, 11.27 (2004).

7 Risky Dian Novita Rahayu Rochim, 'Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim', *Jurnal Ilmiah*, 2014.

Oleh karena itulah, UUCK dalam Pasal 181 memerintahkan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Badan atau Lembaga, yang bertentangan dengan UUCK, perundang-undangan lebih tinggi dan putusan pengadilan, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Termasuk Harmonisasi dan sinkronisasi yang berkaitan dengan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 181 UUCK, pemerintah sedang menyiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Dalam RPP ini disebutkan bahwa Harmonisasi dan Sinkronisasi adalah kegiatan atau upaya untuk mewujudkan keselarasan, kesesuaian, kecocokan, dan keseimbangan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan Putusan Pengadilan. Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi bertujuan untuk kesinambungan menjaga Peraturan Perundang-undangan selaras dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau melaksanakan Putusan Pengadilan.

Dalam draf RPP Harsin tersebut menunjuk Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) dan Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenkumham di daerah sebagai pelaksanaan Harsin, sekaligus yang akan menerima permohonan pengajuan Harsin. Selanjutnya Ditjen PP akan mengkoordinasikan

pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan kementerian terkait yang dimohonkan untuk di Harsinkan. Sedangkan untuk pelaksanaan Harsin terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang diajukan permohonan untuk di Harsinkan, Kanwil Kemenkumham akan berkoordinasi dengan Kemendagri. Dalam pelaksanaan kegiatan pemeriksaan, Menteri Hukum dan HAM membentuk Kelompok Kerja (Pokja) yang bersifat adhoc. Keanggotaan Pokja sebagaimana dimaksud terdiri atas unsur: Kementerian Hukum dan HAM, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sekretariat negara, kementerian/lembaga lainnya yang terkait, pakar/ahli, perancang Peraturan Perundang-undangan, kalangan profesional; dan/atau praktisi/pelaku usaha.

Hal yang sama berlaku juga terhadap permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah kabupaten/kota dan Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota dimana Kementerian Hukum dan HAM, yang akan didelegasikan pada Kantor Wilayah Hukum dan HAM akan membentuk Pokja yang bersifat adhoc. Penetapan Pokja ini harus berdasarkan usulan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Keanggotaan Pokja dimaksud terdiri atas unsur: Kementerian Hukum dan HAM, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, pemerintah daerah provinsi, instansi vertikal kementerian/lembaga lainnya yang terkait, pakar/ahli, perancang Peraturan Perundang-undangan, kalangan profesional; dan/atau praktisi/pelaku usaha.

Dari konsep RPP Harmonisasi tersebut di atas ternyata kegiatan harmonisasi untuk penyalarsan dan penyerasian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilakukan terhadap Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Badan atau Peraturan Lembaga yang sudah eksis berlaku. Hal ini berbeda dengan konsep harmonisasi yang dilaksanakan selama ini dimana kegiatan penyalarsan dan penyerasian dilakukan sebelum peraturan perundang-undangan tersebut terbit. Kewenangan pengujian materi peraturan perundang-undangan dalam Doktrin Ilmu Hukum dikenal dengan Judicial Review di bidang pengadilan dan konstitusi. Nurul Qamar mengatakan bahwa Judicial Review bidang Pengadilan, adalah pengujian kembali oleh suatu lembaga peradilan tertinggi terhadap putusan peradilan di bawahnya dengan alasan-alasan antara lain adanya kesalahan dalam penerapan hukum oleh hakim peradilan di bawahnya, sehingga hakim pada peradilan tertinggi dapat menguji secara materil dari penerapan hukum. Mahkamah Agung Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan Judicial Review namun terbatas hanya kewenangan pada pengujian materil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.⁸ Kewenangan Mahkamah Agung ini ditegaskan dalam UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah

8 Nurul Qamar, ‘Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi’, *Jurnal Konstitusi*, 1.1, 2012.

undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Sedangkan pengujian di pemerintah dikenal dengan istilah Eksekutif Review yaitu segala bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini diperkenalkan istilah kontrol internal yang dilakukan oleh pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*. Sasaran objek eksekutif review adalah peraturan yang bersifat regeling melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian yang disebut eksekutif review ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (eksekutif) tetap sinkron atau searah dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat. Di Indonesia, eksekutif review diwujudkan dalam bentuk pengujian terhadap Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Pemerintah Provinsi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Eksekutif review merupakan bagian dari sistem pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pengawasan terhadap produk legislasi daerah. Pengawasan terhadap produk legislasi daerah (Peraturan Daerah) dilakukan agar materi muatan sebuah Peraturan Daerah tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak bertentangan dengan kepentingan

umum.⁹ Sedangkan eksekutif review ditingkat pusat dilakukan oleh masing-masing kementerian tetapi ada juga yang dilakukan di luar kementerian terkait seperti kegiatan analisa dan evaluasi di BPHN, Kemenkumham.

Dalam Draf RPP Harsin disebutkan bahwa tugas Pokja baru bisa dilaksanakan apabila ada pihak yang mengajukan permohonan untuk menguji peraturan yang bertentangan tersebut, karena kepentingannya terganggu atau terhambat. Oleh karena itulah, pemeriksaan Pokja ini bersifat ad hoc bukan lembaga yang bersifat permanen. Pokja dibentuk apabila ada permohonan yang masuk ke Kemenkumham dan pemeriksaan ini terkesan seperti semi judicial. Cuma tidak ada prosedur semacam hukum acaranya, tidak ada tenggang waktu pemeriksaan dan bagaimana bila si pemohon tidak puas atas keputusan yang diambil Pokja. Karena yang diperiksa dan dianalisis adalah materi muatan suatu peraturan berarti substansi peraturan tersebut terkait pada berbagai bidang disiplin keilmuan. Tentu dalam menguji peraturan yang dimohonkan sepatutnya harus ada semacam pedoman dalam melaksanakan tugas memeriksa dan menganalisis tersebut sesuai metodologi dalam penyusunan perundang-undangan yang baik. Sayangnya dalam RPP Harsin tidak ada semacam pedoman untuk melakukan tugas memeriksa dan menganalisis peraturan yang dimohonkan untuk diuji.

9 'Http://Repository.Uin-Suska.Ac.Id/15980/8/8.%20BAB%20III_2018264IH.Pdf'.

Dengan tidak adanya semacam pedoman dan metodologi ini, pemeriksaan dan analisis yang dilakukan tidak terlalu mendalam hanya bersifat normatif saja, tanpa menyentuh akar masalah. Apabila peraturan pelaksanaan dari suatu undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUCK berarti Undang-Undang induk dari peraturan pelaksanaan tersebut sudah pasti tidak harmonis.

Salah satu anggota Pokja dalam konsep draf RPP Harsin adalah Jabatan Fungsional (JF) Perancang baik yang bertugas di Ditjen PP maupun Kanwil Kemenkumham di daerah. Pelibatan JF Perancang sebagai anggota Pokja patut dipertanyakan, apakah JF Perancang memiliki kompetensi atau keahlian dalam memeriksa dan menganalisis materi muatan produk hukum di bawah undang-undang. Memeriksa dan menganalisis terhadap suatu materi muatan barangkali merupakan sesuatu yang baru bagi perancang. Mungkin tidak banyak yang paham bagaimana cara melakukan tugas melakukan pemeriksaan dan menganalisis materi muatan suatu produk hukum. Model pemeriksaan dan analisis ini sebenarnya sudah banyak diterapkan dalam dunia bisnis seperti pasar modal dan hukum terutama hukum ekonomi yang dikenal dengan istilah *due diligence*. Dalam melakukan tugas pemeriksaan tentu seorang JF Perancang harus memiliki pemahaman terhadap materi muatan yang sedang dimintakan diuji. Jika tidak memiliki pemahaman terhadap materi muatan yang sedang diuji tentu JF Perancang tersebut tidak akan dapat melakukan penilaian atau analisis. Pada umumnya perancang hanya melakukan tugas pengharmonisasian pada tahap

perancangan. Belum pernah melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang masih eksis berlaku.

Melihat kondisi faktual saat ini, ketersediaan SDM fungsional perancang peraturan perundang-undangan yang bernaung di bawah Kementerian Hukum dan HAM yang tersebar di seluruh Indonesia berjumlah 780 orang, terdiri dari 143 (seratus empat puluh tiga) orang di Unit Utama Kemenkumham dan 637 (enam ratus tiga puluh tujuh) orang tersebar di 33 Kanwil Kemenkumham seluruh Indonesia. Dari 780 Perancang terdiri dari 4 (empat) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Utama, 84 (delapan puluh empat) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya, 304 (tiga ratus empat) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda, serta 388 (tiga ratus delapan puluh delapan) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Pertama.¹⁰ Melihat realita kondisi ketersediaan SDM tersebut dengan tugas berat yang akan dihadapi dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan tentu tidak sepadan. Karena Perancang Jenjang Utama 4 (empat) orang dan Madya berjumlah 84 (delapan puluh empat) orang, yang dianggap sudah memiliki jam terbang tinggi dan tingkat pemahaman mumpuni dalam substansi hukum, jumlahnya relatif kecil. Sedangkan bagian terbesar tenaga SDM Perancang ada pada level muda dan pertama, yang dianggap belum memiliki jam terbang

10 Data Jumlah Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Sumber: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan periode tanggal 31 Juli 2021

tinggi. Kemungkinan tingkat kemampuan dalam melaksanakan harmonisasi dan sinkronisasi dan pemahaman substansi hukum masih belum cukup memadai. Disamping itu, kendala lainnya adalah penyebaran SDM Perancang Perundang-undangan itu sendiri juga tidak merata antar Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Namun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, apakah Konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi dapat dimplementasikan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan peraturan lebih tinggi dan putusan pengadilan?. Bagaimana kesiapan SDM Perancang Perundang-undangan dalam pelaksanaan tugas Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan Pasal 181 UUCK ?.

B. Kerangka Teori

Pemikiran harmonisasi dari Rudolf Stammler yang mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dengan maksud dan tujuan serta kepentingan umum, (*a just law aims at harmonizing individual purposes with that of society*). Dengan kata lain, keadilan itu terjalin dengan kehidupan ekonomis masyarakat yang diwujudkan melalui hukum maka hukum yang mewujudkann

keadilan itu mutlak diperlukan dalam kehidupan masyarakat.¹¹ Kemudian, ajaran prioritas baku dari Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum Jerman mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Bagi Radbruch, ketiga ide dasar hukum itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹² Daniel S. Lev mengungkapkan bahwa kepastian hukum merupakan *sine qua non* dalam pembangunan ekonomi, karena tanpa proses hukum yang efektif perbaikan ekonomi dan politik sulit terjadi.¹³

Teori lainnya dalam penelitian ini diambil dari pemikiran Lawrence M. Friedman yang mengatakan bahwa Pertama-tama, sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan, aspek sistem yang berada di situ dalam jangka panjang. Inilah struktur sistem hukum - kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.¹⁴ Aspek lain sistem hukum

11 Slamet.

12 Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Kencana, 2009).

13 Suparji, *Penanaman Modal Asing Di Indonesia : Insentif v. Pembatasan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia, 2008).

14 Lawrence M Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar* (Jakarta: Tatanusa, 2001).

adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.¹⁵ Komponen ketiga adalah budaya hukum. Yang dimaksud dengan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum – kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, bagian dari budaya umum itulah yang menyangkut sistem hukum.¹⁶

Untuk mengukur indikator-indikator dari variabel kesiapan, maka secara teoritis kerangka konsep variabel kesiapan adalah keseluruhan kondisi seseorang atau individu yang membuatnya siap untuk memberikan respon atau jawaban di dalam cara tertentu terhadap suatu situasi dan kondisi yang dihadapi”. Jadi dengan demikian suatu kesiapan merupakan suatu pondasi dasar bagi suatu masyarakat atau pemerintah dalam menindaklanjuti terkait dengan kegiatan yang akan dilakukan kedepannya.¹⁷

C. Metode Penelitian

Kegiatan penelitian Kesiapan Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-undangan Pasca Terbentuknya Peraturan Omnibus law dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini menggunakan metode penelitian

15 Friedman.

16 Friedman.

17 Dwi Wahyuni, ‘Pengaruh Kesiapan Belajar, Motivasi Belajar Dan Pengulangan Materi Pelajaran Terhadap Hasil Belajar Mata Pelajaran Ekonomi Pada Siswa Kelas II Maal Asror Gunung Pati Tahun Pelajaran 2004/2005”, Dalam Eti Kurniati, Christia Meidiana, Agus Dwi Wicaksono, Ka’, *Indonesian Green Technology Journal*, 3 (2014).

campuran atau kombinasi kualitatif dan kuantitatif (*Mixed Methods*). John W. Creswell mengatakan bahwa *Mixed Method* sebagai sebuah metode yang akan berfokus pada pengumpulan data, analisis, dan interpretasi¹⁸Selanjutnya beliau katakan bahwa *Riset Mixed Methods* sebagai sebuah pendekatan dalam riset social, perilaku dan ilmu kesehatan di mana peneliti mengumpulkan data kuantitatif (closed-ended) dan kualitatif (open-ended), mengintegrasikan keduanya, dan kemudian membuat interpretasi baru berdasarkan kombinasi kekuatan kedua data dalam memahami masalah penelitian.¹⁹ Sugiyono mendefinisikan metode penelitian kombinasi sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat pragmatism (kombinasi positivisme dan postpositivisme) digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah maupun buatan (laboratorium) di mana peneliti bisa sebagai instrument dan menggunakan instrument untuk pengukuran, Teknik pengumpulan data dapat menggunakan test, kuisioner dan triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif (kualitatif), dan deduktif (kuantitatif), serta hasil penelitian kombinasi bias untuk memahami makna dari dan membuat generalisasi.²⁰

Macam data dalam penelitian kombinasi bila dilihat dari sumbernya dapat dibagi menjadi data hasil penelitian lapangan dan data dokumentasi. Data dokumentasi bisa berupa data hasil

18 John W Creswell, *Penelitian Mixed Methods* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020).

19 Creswell.

20 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Bandung: ALFABETA, 2019).

penelitian yang telah lalu yang dilakukan peneliti sendiri atau orang lain. Data langsung dari lapangan sering disebut dengan data primer, dan data dokumentasi disebut data sekunder, Bila dilihat dari pemilikan data, data hasil penelitian lapangan maupun dokumentasi dapat dibagi menjadi data internal dan data eksternal. Data internal adalah data hasil penelitian dari lembaganya sendiri dan data eksternal adalah data hasil penelitian yang berasal dari luar lembaga sendiri. Data internal maupun eksternal bila dilihat dari segi waktunya dapat berupa data yang berbentuk *time series*, *cross sectional* dan gabungan.²¹ Data yang berbentuk *time series* adalah data yang dikumpulkan beberapa kali dalam interval waktu yang relatif sama, menggunakan instrumen yang sama dan objek yang sama. Data *cross sectional* adalah data yang dikumpulkan dari objek yang sama atau berbeda dengan instrument yang sama atau berbeda dalam interval waktu yang tidak sama. Data gabungan adalah gabungan antara data yang berbentuk *time series* dan *cross sectional*. Data yang berbentuk *time series*, *cross sectional* atau gabungan keduanya, bila dilihat dari segi jenisnya dapat berupa data kualitatif, kuantitatif dan gabungan.

Dalam penelitian ini tipologi yang digunakan mengikuti langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pendekatan

Penelitian ini didekati dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan sebagai strategi

21 Sugiyono.

untuk mengumpulkan dan memanfaatkan semua informasi yang terkait dengan pokok permasalahan dari para narasumber dan informan yang dianggap mampu dan kompeten untuk diajak berdiskusi, melalui wawancara dan FGD, termasuk dan tidak terbatas dari Ditjen Peraturan Perundang-Undangan Kemenkumham, Kantor Wilayah Kemenkumham, Akademisi dan Praktisi serta Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pendekatan kuantitatif dilakukan secara terbatas untuk mengukur distribusi frekuensi dari jawaban-jawaban responden yang terkait dengan rumusan masalah, khususnya ditujukan kepada Perancang Peraturan Perundangan-Undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam hal ini Kanwil Kementerian Hukum dan HAM.

2. Tipologi

Penelitian ini mengikuti tipologi penelitian yang bersifat deskriptif analisis yang bertujuan untuk menggambarkan kondisi yang sebenarnya di lapangan sekaligus melakukan analisis atas temuan data. Ditinjau dari sudut penerapannya, penelitian ini adalah penelitian gabungan penelitian murni, untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya ilmu perundang-undangan, dan penelitian terapan (*applied research*) yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan secara praktis, aplikatif dan dapat digunakan sebagai data bagi Pimpinan Kemenkumham.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kegiatan penelitian ini adalah data sekunder yang dikumpulkan berdasarkan penelusuran

literatur (*library research*) dan data primer (*field research*) yang dikumpulkan dari setiap subjek data (unit/orang), baik dalam kapasitas narasumber/informan maupun dalam kapasitas responden. Sedangkan alat pengumpulan data primer adalah Pertama Pedoman Wawancara yang akan diolah, diklasifikasi dan dinarasikan secara kualitatif. Kedua Daftar Pertanyaan/Kuisisioner yang akan diolah secara *tally* dan distribusi frekuensi kemudian dilakukan perhitungan melalui *skala likert* secara kuantitatif. Daftar Pertanyaan/Kuisisioner yang ditujukan kepada responden akan didistribusikan melalui mekanisme **online sistem** dengan menggunakan **google form**.

4. Teknik Penarikan Sampel

Sampel untuk untuk kegiatan wawancara dan FGD dengan Narasumber/Informan akan ditentukan secara sengaja (*purposive judgment sampling*) dengan mempertimbangkan, keterwakilan wilayah barat, tengah dan timur Indonesia, ketersediaan waktu dan pembiayaan dari Balitbangkumham dan proporsi jumlah perancang dari yang paling banyak sampai yang paling sedikit dengan teknik stratifikasi, maka kegiatan wawancara dan FGD dilakukan melalui *zoom meeting* pada 10 Kantor Wilayah sebagai berikut:

Tabel 1.1. Persebaran Jumlah Perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil Kemenkumham Seluruh Indonesia

NO.	KANWIL	JUMLAH PERANCANG	S A M P E L
INDONESIA BAGIAN BARAT			
1.	Aceh	20	
2.	Sumatera Utara	32	V
3.	Sumatera Barat	23	
4.	Kepulauan Riau	10	

5.	Riau	15	
6.	Sumatera Selatan	23	V
7.	Bangka Belitung	14	
8.	Bengkulu	14	
9.	Jambi	18	
10.	Lampung	29	
11.	Banten	14	
12.	Daerah Khusus Ibukota Jakarta	6	
13.	Jawa Barat	26	
14.	Daerah Istimewa Yogyakarta	35	V
15.	Jawa Tengah	26	
16.	Jawa Timur	31	V
17.	Kalimantan Barat	22	V
18.	Kalimantan Tengah	14	V
INDONESIA BAGIAN TENGAH			
19.	Bali	18	V
20.	Kalimantan Selatan	19	
21.	Kalimantan Timur	14	
22.	Nusa Tenggara Barat (NTB)	21	
23.	Nusa Tenggara Timur (NTT)	20	V
24.	Sulawesi Selatan	24	V
25.	Sulawesi Barat	13	
26.	Sulawesi Tengah	18	
27.	Sulawesi Tenggara	20	
28.	Gorontalo	18	
29.	Sulawesi Utara	17	

INDONESIA BAGIAN TIMUR			
30.	Maluku	24	
31.	Mauluku Utara	11	
32.	Papua	19	
33.	Papua Barat	9	V
	TOTAL	637	

Sumber: Direktorat Jemderal Peraturan Perundang-Undangan
(diolah darikuisisioner)

Sedangkan sampel yang menjadi responden dalam penelitian ini mengikuti rumus Slovin dengan menarik sampel dari seluruh populasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum di seluruh Indonesia, yaitu:

$$n = \frac{N}{1 + (N \times e^2)}$$

Dimana:

n = Jumlah sampel yang dicari

N = Populasi

e = Margin of error (Persentase kelonggaran ketidakterikatan karena kesalahan pengambilan sampel)

Tim menentukan e = 6.5% (0.065)

$$n = \frac{637}{1 + (637 \times 0,065^2)}$$

$$= \frac{637}{1 + (637 \times 0,004225)}$$

$$= \frac{637}{1 + (2,691325)} = \frac{637}{3,691325}$$

$$n = 172.628$$

Jadi, setidaknya ada 173 sampel (Perancang) yang dibutuhkan sebagai responden dalam penelitian ini.

5. Lokasi Penelitian dan Responden

Dalam rangka memaksimalkan data dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan anggaran dan kondisi

pandemi, maka tim mengambil data secara *online sistem* dengan menggunakan *google form*.

Sampel/Provinsi	INFORMAN dan RESPONDEN	KETERANGAN
<p>33 Provinsi yaitu: DKI Jakarta, Banten, Jabar, Jateng, DIY, Jatim, Aceh, Sumut, Sumbar, Sumsel, Riau, Riau Kepulauan, Jambi, Babel, Bengkulu, Lampung, Kalbar, Kalsel, Kalteng, Kaltim, Bali, NTB, NTT, Sulsel, Sulbar, Sulteng, Sultra, Sulut, Gorontalo, Maluku, Malut, Papua dan Papua Barat</p>	<p>Narasumber/Informan</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ditjen PP Kemenkumham; b. Kanwil Kemenkumham; c. Praktisi; d. Akademisi <p>Responden Ditjen PP dan Kanwil Kemenkumham.</p>	<p>Dilakukan dengan wawancara, FGD (dapat) dilakukan melalui <i>zoom meeting</i></p> <p>N= Seluruh JF Perancang Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan penyebaran <i>link google form</i></p>

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

1. *Konsepsi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

Kesadaran hukum masyarakat dengan hukum itu sendiri mempunyai kaitan yang erat sekali. Kesadaran hukum adalah kesadaran yang ada pada setiap manusia tentang apa hukum itu atau apa seharusnya hukum itu, suatu kategori tertentu dari hidup kejiwaan kita dengan mana kita membedakan antara hukum dan tidak hukum (*onrecht*), antara yang seyogyanya dilakukan dan tidak seyogyanya dilakukan. Kesadaran tentang apa hukum itu berarti kesadaran bahwa hukum itu merupakan perlindungan kepentingan manusia. Karena banyaknya jumlah manusia, maka kepentingannya pun banyak dan beraneka ragam pula serta bersifat dinamis. Oleh karena itu tidak mustahil akan terjadinya pertentangan antara kepentingan manusia. Kalau

semua kepentingan manusia itu dapat dipenuhi tanpa terjadinya sengketa atau pertentangan, kalau segala sesuatu itu terjadi secara teratur tidak akan dipersoalkan apa hukum itu, apa hukumnya, siapa yang berhak atau siapa yang bersalah.²²

Kesadaran hukum akan terwujud apabila ada indikator pengetahuan hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum yang patuh terhadap hukum. Secara teori ketiga indikator inilah yang dapat dijadikan tolak ukur dari kesadaran hukum, karena jika pengetahuan hukum, sikap hukum, dan perilaku hukumnya rendah maka kesadaran hukumnya rendah atau sebaliknya. Kesadaran hukum yang rendah atau tinggi pada masyarakat mempengaruhi pelaksanaan hukum. Kesadaran hukum yang rendah akan menjadi kendala dalam pelaksanaan hukum, baik berupa tingginya tingkat pelanggaran hukum maupun kurang berpartisipasi masyarakat dalam pelaksanaan hukum. Hal tersebut berkaitan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat atau efektifitas dari ketentuan hukum di dalam pelaksanaannya. Seseorang yang mempunyai kesadaran hukum., akan memiliki penilaian terhadap hukum yang dinilainya dari segi tujuan dan tugasnya. Penilaian semacam ini ada pada setiap warga masyarakat, oleh karena itu manusia pada umumnya mempunyai hasrat untuk senantiasa hidup teratur. Kesadaran hukum merupakan suatu proses psikis yang terdapat dalam diri manusia, yang mungkin timbul dan mungkin juga tidak timbul. Jadi, kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai

22 'Http://Sudiknoartikel.Blogspot.Co.Id/2008/03/Meningkatkan-Kesadaran-Hukum-Masyarakat.Html'.

yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.²³

Berbicara tentang kesadaran masyarakat dalam konteks budaya hukum, maka tentunya perlu dikemukakan terlebih dahulu apa sesungguhnya fungsi hukum itu sendiri di dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto, sebagaimana dijelaskan dalam buku *Hukum dan Masyarakat* karangan Satjipto Rahardjo bahwa ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu pertama sebagai sarana kontrol sosial dan kedua sebagai sarana untuk melakukan “sosial engineering”. Sebagai sarana kontrol sosial, hukum bertugas menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya. Sedangkan fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial bertugas untuk melakukan perubahan sosial (*social change*) yang nyata melalui penguasaan atau pengarahan proses sosial tersebut. Dalam kerangka perubahan sosial dimaksud, maka latar belakang, proses, tahapan-tahapan keluarnya produk undang-undang menjadi sangat penting. Adanya serangkaian penelitian dan kajian komprehensif di dalam masyarakat, dimana undang-undang tersebut akan diberlakukan, merupakan hal-hal yang tidak boleh dilupakan.²⁴

Kenyataan dalam negara-negara yang menganut sistem hukum positif, dimana hukum adalah undang-undang, juga menjadi persoalan tersendiri pula. Undang-undang yang diyakini

23 'Http://Knowledgeisfreee.Blogspot.Co.Id/2015/12/Makalah-Penegakan-Hukum-Kesadaran-Hukum.Html'.

24 Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1980).

beberapa kalangan sebagai produk politik, tentunya tidak akan terlepas dari kepentingan dan kemauan para elite politik yang sedang berkuasa. Menurut Lawrence W. Friedman ada 3 (tiga) elemen hukum yang harus berjalan dengan baik untuk mencapai terciptanya sistem hukum, yaitu: substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum (*legal culture*).

Budaya masyarakat tidak hanya mengacu pada satu budaya hukum tertentu saja, tetapi juga tergantung dari sifat masyarakat, baik kelas maupun statusnya. Budaya hukum masyarakat terdiri dari sub kultur hukum yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu: tingkat ekonomi, pendidikan dan strata sosial. Faktor-faktor ini mungkin sedikit mudah untuk dijelaskan karena dapat diukur, yang sulit dijelaskan -karena sulit mengukurnya- adalah faktor-faktor adat istiadat, yang dalam suatu negara juga dapat berbeda-beda, misalnya seperti Indonesia.

Secara umum ada 2 (dua) budaya hukum masyarakat yang dikenal yaitu budaya hukum masyarakat tradisional dan budaya hukum masyarakat industri. Dalam masyarakat yang sederhana aturan hukum hanya terdiri dari kebiasaan dan norma, yang apabila dilanggar akan mendapat sanksi sosial dari komunitas masyarakat itu sendiri. Ketika masyarakat itu berkembang, baik dari segi jumlah maupun kualitas permasalahan yang terjadi, barulah sikap dan tingkah laku diatur dalam bentuk yang formal. Formalitas pengaturan tersebut dapat berupa undang-undang atau putusan pengadilan.

Dalam sebagian masyarakat hukum yang sederhana seperti Indonesia, yang komunitas masyarakatnya cenderung bersifat

sederhana dan homogen, kadangkala formalitas pengaturan hukum belum begitu diperhatikan. Sedangkan di sebagian masyarakat industri penerapan hukum cenderung bersifat kompleks dan variatif cenderung khusus yang ditandai dengan pengaturan-pengaturan, seperti pembuatan sistem kontrak, kerjasama, joint ventura, waralaba dan lain sebagainya. Sebaliknya, kondisi tersebut tidak dijumpai pada masyarakat industri (modern), dimana mobilitas sosial masyarakat menjadi semakin kompleks, pembagian kerja semakin meluas, industrialisasi menonjol, persaingan antara sesama anggota masyarakat semakin kuat, perbedaan tingkat kehidupan ekonomi juga semakin tajam, dan penanaman modal asing merupakan faktor pemacu peningkatan praktek hukum, disamping juga peningkatan perekonomian. Pembangunan ekonomi di negara-negara maju telah berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan. Makna pembangunan bagi negara-negara maju adalah perjuangan untuk mempertahankan perkembangan serta kemajuannya untuk kepentingan masa kini dan masa depan bangsanya. Makna pembangunan bagi negara-negara berkembang adalah perjuangan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, perjuangan untuk menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, keahlian dan informasi, dan perjuangan untuk melawan tekanan-tekanan ekonomi dari negara-negara maju.

Suatu pembicaraan dengan acara hukum dan masyarakat tidak dapat menghindarkan diri dari pembahasan tentang bagaimana hukum itu berkaitan dengan perubahan-perubahan sosial di

luarnya. Sekaligus hukum itu merupakan sarana untuk mengatur kehidupan sosial, namun suatu hal yang menarik adalah bahwa justru ia selalu dan senantiasa tertinggal dibelakang obyek yang diaturnya. Dengan demikian akan selalu terdapat gejala bahwa antara hukum dan perikelakuan sosial terdapat suatu jarak perbedaan yang menyolok maupun tidak. Di dalam suatu negara modern dengan munculnya lembaga legislatif yang mengemban fungsi yang eksklusif, maka pembuatan peraturan-peraturan menjadi lebih lancar. Peningkatan fungsi pembuatan peraturan ini sekaligus meningkatkan pula bekerjanya hukum secara lebih meluas dan jauh memasuki bidang-bidang kehidupan individu maupun sosial, sehingga peraturan-peraturan itu menjadi semakin kompleks sifatnya. Justru dengan semakin meluasnya pengaturan oleh hukum itu, sehingga hubungan-hubungan sosial lebih banyak dituangkan ke dalam bagan-bagan yang abstrak, maka semakin besar pula kemungkinan bagi tertinggalnya hukum di belakang peristiwa dan pemberlakuan yang nyata.

Pembicaraan tentang hukum dan perubahan sosial masyarakat tentunya akan membawa kita kepada pembicaraan tentang ilmu sosiologi hukum. Filsafat hukum dan ilmu hukum adalah dua hal besar yang mempengaruhi lahirnya sosiologi hukum. Akan tetapi, hukum alamlah yang menjadi basis intelektual dari sosiologi hukum. Hal ini terjadi karena teori tersebut menjadi jangkar dari hukum modern, yang semakin menjadi bangunan yang artifisial dan teknologis. Teori hukum alam selalu menuntut kembali semua wacana dan institusi hukum kepada basisnya yang asli, yaitu dunia manusia dan masyarakat. Ia lebih memilih pencarian keadilan secara otentik daripada terlibat kedalam wacana hukum

posisif yang berkonsentrasi kepada bentuk prosedur, serta proses formal dari hukum. Kebenaran hukum tak dapat dimonopoli atas nama otoritas para pembuatnya (seperti aliran positivisme), melainkan kepada asalnya yang otentik. Kapan pun hukum tetap akan dilihat sebagai asosiasi manusia yang asli, bukan yang lain. Asosiasi yang otentik itu tidak akan mati, melainkan akan selalu mengikuti perkembangan dan perubahan hukum sehingga hukum akan tetap memiliki dimensi-dimensi manusia dan masyarakat.

Pemaknaan atas kesadaran, budaya hukum dan perubahan sosial, salah satunya bisa digagas melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Esensi dari pembentukan Peraturan perundang-undangan adalah untuk memberikan kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat, bukan sebaliknya. Hal ini menjadi *qonditio sine quanon*, sehingga dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapannya harus memperhatikan aspek substansi dan teknik perancangan. Pembentukan Perda, sebagai suatu landasan hukum bermasyarakat, secara teoritis adalah “alat untuk merekayasa masyarakat kearah yang lebih baik”, sebagaimana teori klasik yang dikemukakan oleh Roscoe Pound tentang *law is a tool social engenering*.

Teori-teori tentang hukum dan perubahan sosial mencoba untuk menunjukkan pola-pola perkembangan hukum sejalan dengan perkembangan masyarakatnya. Memang bukanlah suatu pekerjaan yang mudah untuk membuat generalisasi mengenai perkaitan antara perkembangan hukum dengan

perkembangan masyarakat. Diantara teori tersebut adalah:²⁵ “Henry Maine mengemukakan pendapatnya tentang tahap-tahap perkembangan masyarakat sebagai suatu perkembangan dari ikatan kerabat yang primitif menuju negara modern yang bersifat teritorial”. Berikutnya teori yang telah menjadi klasik dari Emile Durkheim yang diuraikan dalam kitabnya *De la division du travail social*. Durkheim menekankan perhatiannya pada fenomena solidaritas sosial yang terdapat diantara para anggota masyarakat, dimana solidaritas itu belum membentuk, yaitu dimana hubungan antara orang-orang di dalam suatu lingkungan kehidupan itu hanya bersifat kadang kala, maka disitu tidak akan ditemukan pengaturan yang terperinci. Persoalan yang kemudian dikemukakan oleh Durkheim adalah bagaimana kita dapat mengukur solidaritas sosial itu. Sekalipun fenomena itu tidak dapat dilihat dan diukur secara pasti, namun ia mempunyai lambang yang dapat kita tangkap yaitu: hukum.

Dalam teori hukum responsif (*responsive law*), Nonet & Selznick mengatakan bahwa pencarian hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus-menerus dilakukan, seperti yang telah dikatakan Jerome Frank. Tujuan utama dari penganut realisme hukum (*legal realism*) adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.²⁶ Dalam aliran *Sociological jurisprudence* dikatakan bahawa hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum

25 Rahardjo.

26 Yesmil Anwar and Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008).

yang hidup di dalam masyarakat, mencerminkan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat, sebab jika ternyata tidak, akibatnya ketentuan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan (bekerja) dan akan mendapat tantangan-tantangan.²⁷ Sebagaimana dikatakan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH.LLM., Hukum kan bukan Undang-undang saja dan hukum bukan hal-hal yang sama dengan resmi belaka.²⁸

Oleh karenanya dalam pembentukan hukum (dalam hal ini Peraturan Perundang-undangan) ada 3 (tiga) aspek yang menjadi bahan pertimbangan (konsideran) dalam pembentukannya. Ketiga aspek dimaksud sebagaimana dikatakan Bagir Manan (1992), dalam khazanah ilmu hukum, mengatakan suatu peraturan perundang-undangan dapat diakui eksistensinya bila ia mempunyai keabsahan dari sisi landasan filosofis, juridis, dan sosiologis. Artinya adalah : (1) keabsahan secara juridis (*juridische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi; (2) keabsahan sosiologis (*soziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena di terima masyarakat; (3) keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam Undang-undang Dasar 1945 Nilai-nilai tersebut tercermin

27 Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).

28 R. Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum* (Bandung: Armico, 1987).

dalam apa yang disebut dengan cita hukum (*rechtsidee*).²⁹ Cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (UUD) maupun hukum yang tidak tertulis (Penjelasan UUD Negara Indonesia, angka III romawi).

Konsekuensi dari suatu negara hukum, maka setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus didasarkan atas hukumnya. Dalam simposium negara hukum pada tahun 1966 di Jakarta memutuskan sifat negara hukum itu ialah dimana alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip "*Rule of Law*."³⁰ Atas dasar prinsip *the rule of law* itulah, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan diharuskan mematuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3). Dalam salah satu konsideran UUP3 menyatakan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan

29 Iman Syaukani and A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

30 Moh. Kusnadi and Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Bakti, 1988).

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, selanjutnya menyatakan pula bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Secara umum fungsi peraturan perundang-undangan³¹ dapat dibagi menjadi dua kelompok:

a. Fungsi Internal

Fungsi Internal adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaruan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:

- 1) Fungsi penciptaan hukum. Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (*yurisprudensi*). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat

31 <http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/ilmu-perundang-undangan.html>.

atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

- 2) Fungsi pembaruan hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaruan hukum (law reform) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaruan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaruan terhadap peraturan perundang-undangan (yang telah ada). Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi. Hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaruan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru. Di bidang hukum kebiasaan atau hukum adat. Peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaat peraturan perundang-undangan sebagai

instrumen pembaruan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat bermanfaat, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum yang disebut belakangan tersebut sangat rigid terhadap perubahan.

- 3) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum. Pada saat ini masih berlaku berbagai sistem hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: “sistem hukum kontinental (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional”. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum – terutama sistem hukum yang hidup sebagai suatu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya bergantung pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.
- 4) Fungsi kepastian hukum. Kepastian hukum (*rechtszekerheid*, *legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan

kepastian hukum yang lebih tinggi dan pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*).

b. Fungsi Eksternal.

Fungsi Eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:

- 1) Fungsi perubahan. Telah lama di kalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaruan (*law as social engineering*). Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju masyarakat “parental” melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.
- 2) Fungsi stabilisasi. Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan perundang-undangan di bidang pidana, di bidang ketertiban dan keamanan

adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjami stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

- 3) Fungsi kemudahan. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya, peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan-kemudahan seperti disebutkan di atas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas yang meliputi:

- 1) Pengayoman: “bahwa setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlingungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat”.
- 2) Kemanusiaan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan

penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional”.

- 3) Kebangsaan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia”.
- 4) Kekeluargaan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan”.
- 5) Kenusantaraan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila”.
- 6) Binnheka Tunggal Ika “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.
- 7) Keadilan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali”.
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan tidak

boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial”.

- 9) Ketertiban dan kepastian hukum: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum”.
- 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: “bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara”.

Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu :³²

- 1) Landasan Filosofis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD RI 1945.
- 2) Landasan Sosiologis. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan

32 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah* (Jakarta, 2011).

masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.

- 3) Landasan Yuridis. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan baru. Beberapa persoalan hukum antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis, atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Mengingat peraturan perundang-undangan adalah merupakan produk politis maka kebijakannya bisa berpengaruh terhadap substansi yang diatur. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut pada tempatnya kalau pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan semua aspek yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Pembentukan Peraturan perundang-undangan, disamping harus didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, secara

khusus juga harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang benar, baik secara vertikal maupun horizontal, sehingga harmonisasi dan sinkronisasinya tetap dapat terjaga.

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Dalam menyusun peraturan Perundang-undangan banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun berbeda redaksi, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang sama. Berikut ini akan dikemukakan beberapa pendapat ahli, kemudian penulis akan mengklasifikasikannya ke dalam dua bagian kelompok asas utama (1) asas materil atau prinsip-prinsip substantif; dan (2) asas formal atau prinsip-prinsip teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

Prof. Purnadi Purbacaraka dan Prof. Soerjono Soekanto, memperkenalkan enam asas sebagai berikut:

- 1) Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
- 2) Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus

menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);

- 4) Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
- 5) Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat;
- 6) Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Hampir sama dengan pendapat ahli sebelumnya Amiroedin Sjarief, mengajukan lima asas, sebagai berikut:

- 1) Asas tingkatan hirarkhi;
- 2) Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat;
- 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan UU yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- 4) Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- 5) UU yang baru menyampingkan UU yang lama (*lex posteriori derogat lex periori*);

Pendapat yang lebih terperinci di kemukakan oleh I.C van der Vlies di mana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua, yaitu asas formal dan asas materil.

Asas formal mencakup:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*);
- 2) Asas organ / lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- 3) Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*);
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan yang masuk asas materiil adalah sebagai berikut:

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan *individual* (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).

Pendapat terakhir dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida, yang mengatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita negara hukum yang tidak lain adalah Pancasila, yang oleh Attamimi diistilahkan sebagai bintang pemandu, prinsip negara hukum dan konstitusionalisme, di mana sebuah negara menganut paham konstitusi.

Lebih lanjut mengenai A. Hamid. S. Attamimi, mengatakan jika dihubungkan pembagian atas asas formal dan materil, maka pembagiannya sebagai berikut :

- 1) Asas–asas formal:
 - a) Asas tujuan yang jelas.
 - b) Asas perlunya pengaturan.
 - c) Asas organ / lembaga yang tepat.
 - d) Asas materi muatan yang tepat.
 - e) Asas dapat dilaksanakan.
 - f) Asas dapat dikenali.
- 2) Asas–asas materiil:
 - a) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara.
 - b) Asas sesuai dengan hukum dasar negara.
 - c) Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum.
 - d) Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.³³

Di dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang UUP³, pembentukan Perda harus memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

33 ["http://Artonang.Blogspot.Co.Id/2015/01/Ilmu-Perundang-Undangan.Html."](http://Artonang.Blogspot.Co.Id/2015/01/Ilmu-Perundang-Undangan.Html)

- 1) Kejelasan tujuan. “Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai”.
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. “Bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau Pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang”.
- 3) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. “Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.
- 4) Dapat dilaksanakan. “Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus mempertimbangkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis”.
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan. “Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”.
- 6) Kejelasan rumusan. “Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata

atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”.

- 7) Keterbukaan. “Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Demikian bunyi Pasal 1 Ayat 3 Undang Undang Dasar (UUD) 1945. Yang dimaksud negara hukum adalah negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Maka, arti Indonesia sebagai negara hukum adalah segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didasarkan pada hukum dan segala produk perundang-undangan serta turunannya yang berlaku di wilayah NKRI. Negara hukum sendiri berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara. Untuk Indonesia, negara hukum didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang merupakan pandangan hidup bangsa dan sumber dari segala sumber hukum. Adapun produk turunan Undang-Undang dapat berupa Peraturan Presiden, Peraturan Menteri,

Instruksi Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, dan berbagai peraturan lainnya.³⁴

Kewenangan pembentukan undang-undang secara sistematis, pengaturannya dimulai dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden hanya terbatas pada kewenangan mengajukan rancangan undang-undang dari Presiden kepada DPR. Kewenangan tersebut bukanlah kewenangan pembentukan undang-undang. Secara konstitusional kewenangan pembentukan undang-undang berada dalam kekuasaan DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUD 1945, yaitu³⁵ :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

34 'Pengertian Negara Indonesia Adalah Negara Hukum'.

35 Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

- d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- e. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kekuasaan pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 diperkuat dengan adanya fungsi legislasi DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Bahkan secara individual anggota DPR diberikan hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD 1945 yang mengatur bahwa Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.³⁶

Selanjutnya dalam Pasal 22D diatur pula kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yaitu sebagai berikut :

- a. DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang

36 Redi.

berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945).

- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945).
- c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945).

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Kewenangan membentuk undang-undang berada dalam kekuasaan DPR, termasuk di dalamnya membahas dan menyetujui bersama Presiden atas setiap rancangan undang-undang.

- b. Presiden memiliki :
- 1) hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR;
 - 2) membahas dan memberikan persetujuan bersama atas setiap rancangan undang-undang; dan
 - 3) mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- c. DPD memiliki kewenangan untuk :
- 1) mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - 2) membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, serta agama dan.
 - 3) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.³⁷

Kewenangan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) disumberkan pada Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 maka kewenangan pembentukan Perpu berada di tangan Presiden. Untuk menyatakan adanya “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa” maka hal tersebut merupakan pendapat subjektif dari Presiden. Ketika Presiden memandang adanya suatu kegentingan yang memaksa sehingga diperlukan dibentuk Perpu maka hal tersebut bersifat subjektif. Secara umum, kegentingan yang memaksa dapat disebabkan oleh alasan :

- a. adanya suatu keadaan yang mendesak yang memerlukan suatu tindakan segera dari negara;

37 Redi.

- b. keadaan mendesak tersebut belum diatur dalam suatu undang-undang atau bilapun telah diatur belum lengkap;
- c. penyelesaian keadaan mendesak tersebut tidak bisa dilaksanakan secara regular dengan pembentukan undang-undang karena prosedur yang berbelit-belit dan waktu yang lama.³⁸

Kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Mengenai kewenangan pembentukan peraturan presiden dalam UUD 1945 tidak diatur mengenai jenis peraturan presiden sebagai peraturan perundang-undangan. Secara praktik, dasar pembentukan peraturan presiden disumberkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan Presiden pemerintahan ini juga dimaknai juga sebagai kekuasaan pembentukan peraturan presiden.³⁹

Sedangkan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) maka

38 Redi.

39 Redi.

kewenangan pembentukan peraturan daerah berada ditangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah meliputi pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah.⁴⁰

Selanjutnya dalam Pasal 22A UUD 1945 disebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undangundang.”

3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan yang dimaksud sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A, yaitu Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dipandang masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti dengan ketentuan yang baru, yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Delapan tahun setelah UU No. 12 Tahun 2011 diberlakukan dilakukan lagi perubahan dengan pertimbangan bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan

40 Redi.

sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan. Dalam penjelasan umum diuraikan berbagai kekurangan yang perlu disempurnakan dimana dikatakan bahwa Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Namun dalam perjalanan waktu ternyata Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat. Selain itu, untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan. Dengan pertimbangan tersebut, maka dipandang UU No.12 Tahun 2011 perlu diubah ke dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat UUP₃). Dalam ketentuan Pasal 4 UUP₃ disebutkan bahwa “Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang ini

meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.”

Berdasarkan ketentuan UUP³ bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang adalah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Adapun Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Selain Peraturan Pemerintah masih terdapat Peraturan Perundang-undangan berupa Peraturan Presiden yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Untuk tingkat daerah terdapat Peraturan Perundang-undangan berupa Peraturan Daerah Provinsi yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUP³ terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain Jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), berdasarkan ketentuan Pasal 8 UUP³ masih terdapat jenis peraturan perundang-undangan yakni mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat (ayat 1). Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (ayat 2).

Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka berdasarkan ketentuan UUP³ Pasal 9

pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (ayat 1). Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (ayat 2). Jadi, dalam Pasal 9 UUP₃ sudah dengan tegas mengatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang harus dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Adapun materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selanjutnya ayat (2) mengatakan bahwa “Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.” Sedangkan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam UUP₃ dikatakan, sama dengan materi muatan Undang-Undang (Pasal 11).

Perihal materi muatan Peraturan Pemerintah berdasarkan ketentuan UUP₃ adalah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 12). Sedangkan, materi

muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (Pasal 13). Terhadap materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14).

Mengenai pembentukan peraturan pemerintah berdasarkan ketentuan UUP₃, harus diawali dari perencanaan dimana dalam Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 24). Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ini dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden (pasal 26). Sedangkan perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden (Pasal 30). Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi (Pasal 32).

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUP₃ disebutkan bahwa Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya,

merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik.

Dalam Pasal 35 UUP₃ ditentukan bahwa Penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Dalam Pasal 36 UUP₃ ditentukan bahwa :

- Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

- Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi sedangkan Prolegda Provinsi ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi (Pasal 37). Dalam Pasal 38 UUP₃ ditentukan bahwa dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Namun dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan

- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Perihal perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota (Pasal 39). Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 40).

Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah dalam ketentuan Pasal 54 disebutkan bahwa :

- Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

Penyusunan Rancangan Peraturan Presiden berdasarkan Pasal 55 UUP³ ditentukan bahwa :

- Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden diatur dengan Peraturan Presiden.”

Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 56 disebutkan bahwa :

- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
 - b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Selanjutnya, di dalam Pasal 58 UUP₃ disebutkan bahwa :

- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

Jadi, berdasarkan ketentuan UUP₃ Pasal 54, 55, 58 dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi selalu dilakukan pada tahap Rancangan baik Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden maupun Rancangan Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Untuk melaksanakan UU No. 12 Tahun 2011, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam peraturan presiden ini ditentukan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan diawali dari perencanaan terdiri atas: perencanaan RUU, perencanaan RPP, perencanaan Rancangan Perpres, perencanaan Ranperda Provinsi dan Kabupaten/Kota; dan perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Pasal 2).

Perencanaan Rancangan Undang-Undang meliputi kegiatan: penyusunan Naskah Akademik, penyusunan Prolegnas jangka menengah, penyusunan Prolegnas prioritas tahunan, perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka, perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas (Pasal 3). Perencanaan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka sesuai ketentuan Perpres 87/2014 Pasal 22 terdiri atas:

- a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Perpres 87/2014 diatur mengenai Tata Cara Perencanaan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dimana dalam Pasal 27 bahwa Menteri menyiapkan perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah, yang memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang. Kemudian Pasal 28 mengatakan bahwa Menteri menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah tersebut kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian. Selanjutnya Pasal 29 menyebutkan bahwa

Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah disampaikan. Rapat koordinasi dimaksud diselenggarakan untuk finalisasi daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah. Namun demikian, menurut ketentuan Pasal 30 bahwa Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah kepada Menteri apabila berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung asalkan Pemrakarsa sudah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden dengan disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun Peraturan Pemerintah. Sedangkan ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden (Pasal 31).

Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dalam Pasal 33 Perpres 87/2014 disebutkan bahwa Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:

- a. penyusunan Prolegda;
- b. perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka; dan
- c. perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.

Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi berdasarkan ketentuan Perpres 87/2014 Pasal 35 disebutkan dikoordinasikan oleh biro hukum. Dalam Penyusunan Prolegda tersebut dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, terdiri atas:

- a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 1. kewenangan;
 2. materi muatan; atau
 3. kebutuhan.

Hasil penyusunan Prolegda, diajukan oleh biro hukum kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 36 menyebutkan bahwa Gubernur menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Balegda melalui Pimpinan DPRD Provinsi.

Tata Cara Penyusunan Prolegda di Lingkungan DPRD Provinsi, dikoordinasikan oleh Balegda. Ketentuan mengenai penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD Provinsi ini diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi (Pasal 37).

Tata Cara Penyusunan Prolegda Provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 38 Perpres 87/2014 adalah sbb :

- Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.

- Penyusunan Prolegda Provinsi memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang didasarkan atas:
 - a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.
- Penyusunan Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dilakukan oleh Balegda dan biro hukum berdasarkan kriteria:
 - a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.

Apabila hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi disepakati menjadi

Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi maka Prolegda Provinsi ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyusunan Prolegda Provinsi diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 39).

Dalam Perpres 87/2014 diatur Tata Cara Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dimuat dalam Kumulatif Terbuka. Dalam ketentuan Pasal 40 disebut bahwa:

- Dalam Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
 - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam daftar kumulatif terbuka dapat memuat Peraturan Daerah Provinsi yang dibatalkan, diklarifikasi, atau atas perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu, Perpres 87/2014 juga mengatur Tata Cara Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi. Dalam ketentuan Pasal 41 disebutkan bahwa :

- Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi berdasarkan izin prakarsa dari Gubernur.
- Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

Ketentuan Pasal 42 Perpres 87/2014 menyebutkan bahwa Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41, berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota.

Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan Perpres 87/2014 Pasal 43 dapat juga memuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya; dan/atau
- b. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Mengenai Tata Cara Mempersiapkan penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perpres 87/2014 Pasal 45 disebutkan bahwa :

- Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.
- Panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dibentuk sebelum Rancangan Undang-Undang ditetapkan dalam daftar Prolegnas prioritas tahunan.

- Keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian terdiri atas unsur:
 - a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
 - b. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang; dan c. perancang Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari instansi Pemrakarsa.
- Selain keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, Pemrakarsa dapat mengikutsertakan ahli hukum, praktisi, atau akademisi yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-Undang.
- Panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa.

Dalam Pasal 46 Perpres 87/2014 disebutkan bahwa :

- Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga yang terkait dengan substansi Rancangan Undang-Undang, ahli hukum, akademisi, praktisi dan/atau perancang Peraturan Perundang-undangan.
- Surat permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan konsepsi, pokok materi, atau hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

- Menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menugaskan pejabat yang berwenang dan secara teknis menguasai substansi yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-Undang.
- Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, akademisi, praktisi, dan/atau perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan.
- Pemrakarsa menetapkan pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dengan keputusan menteri atau keputusan pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal surat permintaan keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan.

Kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, bertugas dan bertanggung jawab melakukan penyiapan naskah Rancangan Undang-Undang, Naskah Akademik, dan materi pendukung lainnya sebagai bahan pembahasan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian (Pasal 47).

Rapat Panitia Antarkementerian dan/atau Antarnonkementerian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 48 Perpres 87/2014 menyebutkan bahwa :

- menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsi.
- Kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada instansi Pemrakarsa.
- Hasil penyusunan Rancangan Undang-Undang, disampaikan kepada panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian untuk dilakukan pembahasan.
- Anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian memberi masukan terhadap Rancangan Undang-Undang sesuai dengan lingkup tugas masing-masing.
- Anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, atau pimpinan lembaga terkait masing-masing mengenai perkembangan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi.

Ketua panitia antarkementerian dan/atau antar-nonkementerian melaporkan perkembangan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan (Pasal 49).

Ketua panitia antarkementerian dan/atau antar-nonkementerian menyampaikan kepada Pemrakarsa mengenai hasil perumusan akhir Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian pada setiap lembar naskah Rancangan Undang-Undang yang disertai dengan penjelasan atau keterangan secukupnya (Pasal 50).

Mengenai Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pementapan Konsepsi Perpres 87/2014 Pasal 51 menyebutkan bahwa :

- Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 kepada Menteri.
- Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan dokumen:
 - a. Naskah Akademik;
 - b. penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;
 - c. keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian;

- d. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian; dan
- e. izin prakarsa dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak masuk dalam daftar Prolegnas.
 - Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
 - Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, dimaksudkan untuk:
 - a. menyelaraskan Rancangan Undang-Undang dengan:
 - 1. Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang lain; dan
 - 2. teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
 - b. menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

Menteri dalam melakukan rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang melibatkan wakil dari Pemrakarsa, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau lembaga lain terkait. Dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud, Menteri dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli termasuk

dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapat. Pendapat sebagaimana dimaksud, sebagai bahan pertimbangan Menteri dalam mengambil keputusan (Pasal 52).

Pejabat yang mewakili kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) wajib melaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga lain terkait mengenai perkembangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi untuk mendapatkan arahan dan keputusan sebelum memberikan kesepakatan terhadap substansi Rancangan Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang yang telah disepakati dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah Rancangan Undang-Undang. Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk disampaikan kepada Presiden (Pasal 53).

Dalam hal Presiden berpendapat Rancangan Undang-Undang masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Pemrakarsa dan Menteri untuk mengoordinasikan kembali penyempurnaan Rancangan Undang-Undang tersebut.

Rancangan Undang-Undang yang telah disempurnakan disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan tembusan kepada Menteri (Pasal 54).

Tata Cara Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah dalam Perpres 87/2014 disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Pemerintah disiapkan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga lain terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian (Pasal 62). Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara mutatis mutandis terhadap tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a (Pasal 63).

Sedangkan Tata Cara Penyusunan Peraturan Presiden dalam Perpres 87/2014 Pasal 64 menyebutkan bahwa Pemrakarsa menyusun Rancangan Peraturan Presiden yang berisi materi:

- a. yang diperintahkan oleh Undang-Undang;
- b. untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah; atau
- c. untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan.

Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara mutatis mutandis terhadap tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a (Pasal 65).

Penyusunan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Perpres 87/2014 Pasal 70 disebutkan bahwa :

- Gubernur memerintahkan Pemrakarsa untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berdasarkan Prolegda Provinsi.
- Dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Gubernur membentuk tim penyusun Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
- Keanggotaan tim penyusun sebagaimana dimaksud terdiri atas:
 - a. Gubernur;
 - b. Sekretaris Daerah;
 - c. Pemrakarsa;
 - d. Biro Hukum;
 - e. Satuan kerja perangkat daerah terkait; dan
 - f. Perancang Peraturan Perundang-undangan.

- Gubernur dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim penyusun.
- Tim penyusun dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan (Pasal 71). Ketua tim penyusun, melaporkan kepada Sekretaris Daerah Provinsi mengenai perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi untuk mendapatkan arahan atau keputusan (Pasal 72). Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh tim penyusun dan Pemrakarsa (Pasal 73). Ketua tim penyusun menyampaikan hasil Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Gubernur, melalui Sekretaris Daerah Provinsi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi (Pasal 74).

Sekretaris Daerah Provinsi menugaskan kepala biro hukum untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi sebagaimana dimaksud, kepala biro hukum dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Pasal 75). Sekretaris Daerah Provinsi menyampaikan hasil

pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 kepada Pemrakarsa dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Sekretaris Daerah Provinsi menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah dibubuhi paraf persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Gubernur (Pasal 76).

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 77).

Penyusunan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD Provinsi yang Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berasal dari DPRD Provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD Provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Balegda berdasarkan Prolegda Provinsi (Pasal 78).

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah diajukan oleh anggota DPRD Provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Balegda, disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD Provinsi disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penjelasan atau keterangan dimaksud memuat: a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur; b. daftar nama; dan c. tanda tangan pengusul. Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang telah melalui pengkajian dan

penyelarasan, memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD Provinsi (Pasal 79).

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengatur mengenai: a. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi; b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur (Pasal 80). Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (1) kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian. Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 81).

Balegda menyampaikan hasil pengkajian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Pimpinan DPRD Provinsi (Pasal 82). Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan hasil pengkajian Balegda dalam rapat paripurna DPRD Provinsi. Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada semua anggota DPRD Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD

Provinsi. Dalam rapat paripurna DPRD Provinsi : a. pengusul memberikan penjelasan; b. fraksi dan anggota DPRD Provinsi lainnya memberikan pandangan; dan c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD Provinsi lainnya. Rapat paripurna DPRD Provinsi memutuskan usul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, berupa: a. persetujuan; b. persetujuan dengan perubahan; atau c. penolakan. Dalam hal persetujuan dengan perubahan sebagaimana dimaksud pada huruf b, Pimpinan DPRD Provinsi menugaskan komisi, gabungan komisi, Balegda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut. Penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disampaikan kembali kepada Pimpinan DPRD Provinsi (Pasal 83).

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk dilakukan pembahasan (Pasal 84). Apabila dalam satu masa sidang, DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan (Pasal 85).

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 85 berlaku secara mutatis mutandis

terhadap Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 86).

4. Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 diatur tentang Pemerintah daerah yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil Amandemen UUD 1945) Pasal 18 Ayat (2) melahirkan potret baru wajah pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Penguatan sistem otonomi daerah (desentralisasi) melalui UU Pemda telah memberikan ruang yang sangat luas bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Secara spesifik urusan pemerintah di sini diklarifikasikan menjadi urusan pemerintahan yang bersifat absolut, urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pilihan, dan untuk menjalankan urusan tersebut Pemerintah Daerah memerlukan instrumen peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah (Perda) baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota.

Mengenai materi muatan yang diatur Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus dan/

atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”⁴¹

Dalam kaitan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana PUU lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan (PUU) harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan antara satu sama lain.⁴²

Perda sebagai salah satu PUU nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah termasuk peraturan perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan

41 Jefri S Pakaya, 'Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14.1 (2017).

42 Aristo Evandy A Barlian, 'Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Peraturan-Undang-undangan Dalam Perspektif Politik Hukum', *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 10.4 (2016).

daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No. 23/2014. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 34 Tahun 2004 dalam rangka pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi, selain itu UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.⁴³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dalam Pasal 1 mendefinisikan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (angka 2). Sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (angka 3).

43 Barlian.

Adapun yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (angka 6). Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota yang dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa (Pasal 2). Daerah provinsi dan kabupaten/kota masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah yang dibentuk dengan undang-undang (Pasal 3).

Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah (Pasal 6 dan Pasal 7). Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Sedangkan pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Pasal 8).

Klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Pemda terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. meliputi: a. politik luar negeri b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Sementara urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat ; dan f. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Adapun Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; . pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Di dalam UU Pemda disebutkan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Tetapi dalam menetapkan kebijakan Daerah tersebut, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal pembuatan kebijakan Daerah yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria dimaksud, maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah tersebut (Pasal 17).

Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah (Pasal 57). Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara

yang terdiri atas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. keadilan (Pasal 58).

DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 94). DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi (Pasal 95). DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda provinsi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan (Pasal 96).

Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur (Pasal 97).

Program pembentukan Perda provinsi dimaksud adalah memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Dalam menetapkan

program pembentukan Perda Provinsi, DPRD provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur (Pasal 98).

Dalam Pasal 101 UU Pemda dijabarkan tugas dan wewenang DPRD provinsi, yang berkaitan dengan pembentukan Perda antara lain :

- a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;

Selain membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur, maka salah satu hak Anggota DPRD provinsi adalah : a. mengajukan rancangan Perda Provinsi (Pasal 107). Dalam pelaksanaan kegiatannya, maka lembaga ini memiliki Alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas: a. pimpinan; b. badan musyawarah; c. komisi; d. badan pembentukan Perda Provinsi; e. badan anggaran; f. badan kehormatan; dan g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Sama dengan kewenangan DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota juga mempunyai fungsi: a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota; b. anggaran; dan c. pengawasan (Pasal 149). Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota dimaksud, dilaksanakan dengan cara: a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota; b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota;

dan c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota (Pasal 150). Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota pada huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota (Pasal 151). Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota (Pasal 152). Sama dengan DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota dibekali juga alat kelengkapan yang terdiri atas: a. pimpinan; b. badan musyawarah; c. komisi; d. badan pembentukan Perda Kabupaten/Kota; e. badan anggaran; f. badan kehormatan; dan g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat dan dapat dibantu oleh tim pakar atau tim ahli (Pasal 163). Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan kabupaten/kota, dibentuk sekretariat DPRD provinsi dan sekretariat DPRD kabupaten/kota dengan masing-masing dibantu kelompok pakar atau tim ahli (Pasal 201 dan Pasal 204).

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda, yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Perda sebagaimana dimaksud memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236). Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 237), yaitu: Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda, yang dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (Pasal 240). Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 241). Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda (Pasal 242).

Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri, yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, sebelum ditetapkan oleh

gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Demikian juga Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register (Pasal 245). Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada (Pasal 246).

Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan (Pasal 250). Dalam Pasal 251 UU Pemda disebutkan bahwa

- Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.

Pembatalan Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 251 UU Pemda tersebut sebagai bentuk pengawasan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri selaku pembantu dari Presiden. Dalam penjelasan umum disebutkan bahwa “Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung jawab atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan.

Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sebab, dalam negara kesatuan Republik Indonesia ini, Presiden merupakan pemegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Namun dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada tanggal 5 April 2017, melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau gubernur. Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak bulat, karena diwarnai dengan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari empat hakim

konstitusi yang menolak mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah. Alasannya, dalam otonomi daerah, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah berakhir di presiden. Selanjutnya, melengkapi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.⁴⁴

Pembentukan peraturan daerah kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun dengan adanya uji materi terhadap Pasal 251 mengenai kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri, maka pemerintah merevisi Permendagri No.80/2015 menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

B. Metode Omnibus Law Dalam Upaya Penataan Regulasi.

1. Penataan Model Omnibus Law

Mencermati sejarah panjang investasi di Indonesia, mestinya negara ini sudah sangat berpengalaman dalam menarik masuknya

44 Eka NAM Sihombing, 'Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah', *Jurnal Yudisial*, 10.2 (2017).

investasi asing. Bahkan manfaat dari masuknya investor asing ke Indonesia akan tercermin dari kemajuan teknologi, perekonomian dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Namun ternyata sejarah panjang investasi di Indonesia tidak linear dengan kemajuan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Bahkan Indonesia juga bukan sebagai negara yang menjadi tujuan investasi yang paling utama dan menarik dibandingkan China dan negara-negara ASEAN seperti Malaysia, Thailand dan Vietnam. Negara yang disebut terakhir ini, terhitung baru melakukan reformasi perekonomian dengan cara membuka diri bagi masuknya investasi asing, sudah menjadi pesaing berat Indonesia.⁴⁵ Padahal Indonesia hampir memiliki semua kriteria yang diinginkan investor asing untuk berinvestasi, seperti sumber daya alam, berlimpahnya tenaga tenaga kerja dengan upah murah, dan sebagainya. Ternyata kriteria tersebut di atas bukan jadi jaminan untuk masuknya investasi asing, tetapi ada hal lain yang harus dilengkapi dengan cara melakukan berbagai perubahan dalam kebijakan atau regulasi.⁴⁶ Saat ini apa yang pernah terpikirkan tim penelitian tersebut sudah terealisasi dengan dilakukannya penyederhanaan regulasi dengan model omnibus law.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara pengambilalihan aturan lain sebenarnya sudah sejak

45 Henry Donald Lbn Toruan, *Penelitian Hukum : Kepastian Hukum Investasi Dan Implikasinya Bagi Kemudahan Berusaha* (Jakarta: Baltbangkumham Press, 2018).

46 Toruan.

dari dulu dilakukan seperti pemberlakuan peraturan kolonial, kondifikasi hukum dalam KUHPerduta dan transpalansi hukum asing ke dalam hukum nasional. Tri Budiyo mengatakan bahwa Transplansi adalah pengambilalihan aturan hukum (*legal rule*), ajaran hukum (*doctrine*), struktur (*structure*), atau institusi hukum (*legal institution*) dari satu sistem hukum yang lain atau dari wilayah hukum ke wilayah hukum yang lain.⁴⁷ Istilah transplansi merupakan salah satu model dalam rangka pengambilalihan aturan hukum asing secara menyeluruh ke dalam hukum nasional. Model pengambilalihan lainnya adalah apa kita kenal dengan omnibus law dimana suatu peraturan memuat berbagai hal dalam satu ketentuan baik sejenis maupun lain jenis. Pengambilalihan model hukum asing ke dalam hukum nasional dimaksudkan untuk membantu melakukan perubahan hukum yang dianggap menghambat pembangunan ekonomi, karena hukum khususnya yang mengatur perkenomian jumlahnya banyak dan juga disharmoni satu dengan yang lain. Sehingga menjadi salah satu faktor penghambat masuknya investasi bagi pertumbuhan ekonomi.

Aktivitas ekonomi (*economic activities*) dan perkembangan kelembagaan (ekonomi) yang mewadahnya berjalan secara tidak (asimetris). Aktivitas ekonomi terbentuk melalui konstruksi perilaku individu yang bersifat dinamis sedang

47 Tri Budiyo, *Transplantasi Hukum Harmonisasi Dan Potensi Benturan* (Salatiga: Griya Media, 2009).

perkembangan kelembagaan yang mewadahi aktivitas ekonomi tersebut merupakan hasil pembentukan struktur yang bersifat statis dan kaku.⁴⁸ Damsar berpendapat bahwa dari sudut pandang ekonomi mikro aktor (pelaku ekonomi) diasumsikan mempunyai seperangkat pilihan dan referensi yang telah tersedia dan stabil. Tindakan aktor (pelaku ekonomi) bertujuan untuk memaksimalkan kemanfaatan individu dan keuntungan perusahaan. Dari sudut pandang ini, pelaku ekonomi akan berusaha untuk semaksimal mungkin (dengan berbagai cara dan kemungkinan yang ada) untuk mendapatkan keuntungan. Tindakan pelaku ekonomi ini dipandang rasional secara ekonomi, namun demikian belum tentu rasional dari sudut pandang lain,⁴⁹ terutama dari sudut pandang hukum dan kepentingan perekonomian negara. Karakter dari aktivitas ekonomi terlihat dari sifatnya yang menglobal, bersifat akomodatif terhadap perkembangan baru, inovasi baru, dan tidak (atau kurang) birokratis. Karakter dinamis dari pelaku bisnis juga didorong oleh adanya persaingan yang merupakan *conditio sine qua non* dari sistem ekonomi pasar. Pengaruh persaingan terhadap aktivitas ekonomi sekurang-kurangnya dapat dirumuskan melalui empat hal, yaitu (a) pelaku pasar dituntut untuk terus memperbaiki produk dan/atau jasa yang dihasilkannya, (b) pelaku pasar dituntut untuk terus mengembangkan dan melakukan inovasi baru di bidangnya, (c) pelaku pasar didorong untuk membersihkan

48 Budiyono.

49 Budiyono.

produk dan/atau jasa yang terbaik bagi konsumen, dan (d) pelaku pasar didorong untuk menghasilkan produk dan/atau jasa secara efisien.⁵⁰

Karakter yang bertolak belakang dengan itu, dapat ditemukan pada lembaga yang mewadahnya, dalam hal ini adalah bentuk usahanya. Fenomena tersebut dapat dilihat jelas pada Perseroan Terbatas (PT). Ketika aktivitas ekonomi dihadapkanmukakan dengan PT sebagai salah satu bentuk usaha yang diatur dalam sistem hukum Indonesia, dua karakter yang sifatnya asimetris tersebut menjadi semakin jelas. Dalam sejarah perkembangan, PT berada pada titik stagnan sejak Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) diberlakukan di Hindia Belanda (baca: Indonesia), sampai dengan tahun 1995, yaitu sejak pemerintah Indonesia memberlakukan UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT). Ini berarti dalam kurun waktu tersebut PT secara kelembagaan tidak mengalami perubahan yang berarti. Pasal 36 sampai dengan 56 KUHD menjadi sumber hukum utama pengaturan PT. Kesederhanaan prinsip pengaturan PT tidak hanya tercermin dari sedikitnya jumlah pasal, tetapi juga dari ketidakmampuannya untuk menjadi “rambu-rambu” pada aktivitas bisnis yang semakin kompleks dan menggurita, sebagai akibat dari perkembangan kapitalisme.⁵¹ Berbeda dengan metode tranpalansi yang dijelaskan di atas, saat ini pemerintah

50 Budiyono.

51 Budiyono.

melakukan pengembilialihan metode lain yang disebut dengan Omnibus law yang bertujuan melakukan penataan regulasi yang jumlahnya cukup banyak dan saling tumpang tindih.

Latar belakang munculnya ide omnibus law adalah kerumitan untuk berinvestasi di Indonesia. Kerumitan tersebut muncul dalam beberapa hal yaitu perijinan, perpajakan, pengadaan tanah, dan aspek lainnya yang terkait dengan investasi.⁵² Omnibus law digagas oleh pemerintah untuk menyederhanakan peraturan perundang undangan yang ada di Indonesia yang hiper regulasi dan bermuara kepada kelancaran investasi di Indonesia.⁵³ Omnibus law adalah undang-undang yang substansinya merevisi dan/atau mencabut banyak undang-undang. Konsep ini berkembang di negara-negara *common law* dengan sistem hukum anglo saxon seperti Amerika Serikat, Belgia, Inggris dan Kanada. Konsep omnibus law menawarkan pembenahan permasalahan yang disebabkan karena peraturan yang terlalu banyak (*over regulasi*) dan tumpang tindih (*overlapping*). Bila permasalahan tersebut diselesaikan dengan cara biasa, maka akan memakan waktu yang cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Belum lagi proses perancangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali menimbulkan *deadlock* atau tidak sesuai kepentingan.⁵⁴ Pembentukan peraturan perundang

52 Prabowo.

53 Prabowo.

54 Antoni Putra, 'Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi', *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 17.1 (2020).

undangan yang dianut Indonesia dengan civil law system-nya adalah mengedepankan proses yang panjang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Pembentukan Perundang Undangan in casu UU Nomor 12 Tahun 2011 juncto UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Proses yang demikian dimaksud untuk memastikan serta menjamin kepastian hukum materi muatan pembentukan peraturan perundang undangan yang dibentuk.⁵⁵ Namun, pembentukan hukum dengan mengubah berbagai peraturan bidang yang bertujuan mempercepat masuknya investasi tentu sulit dilakukan dengan cara-cara konvensional tersebut. Sementara Indonesia masih berkuat membahas perubahan undang-undang, investor asing yang berkeinginan menanamkan modal di Indonesia mungkin sudah menemukan alternatif negara lain dengan tawaran regulasi dan persyaratan yang lebih murah dan mudah untuk dipenuhi.

Konsep omnibus law sejatinya dapat menjadi solusi untuk menyederhanakan peraturan yang terlalu banyak, seperti yang dialami Indonesia saat ini. Sebagaimana yang diungkap Bappenas, sepanjang tahun 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dengan kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311 peraturan. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah peraturan pemerintah

55 I Putu Eka Cakra and Aditya Yuli Sulistyawan, 'Kompabilitas Penerapan Konsep Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia', *Jurnal Crepido*, 2.2 (2020).

sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah didominasi oleh perda kabupaten/kota sebanyak 25.575 peraturan, disusul kemudian perda provinsi sebanyak 3.177 peraturan.⁵⁶ Selain jumlahnya yang terlalu banyak, regulasi tersebut juga tumpang tindih, sehingga untuk memperbaiki satu persoalan tidak cukup hanya dengan merevisi satu undang-undang saja.⁵⁷ Selain itu, terdapat beberapa permasalahan mendasar lainnya, pertama, tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Kedua, adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketiga, ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiper-regulasi”. Keempat, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.⁵⁸

Apa yang dimaksud dengan omnibus law? Dalam Duhaim Legal Dictionary Amerika Serikat “Omnibus Bill” diartikan sebagai: *“A draft law before a legislature which contains more than*

56 Ibid, hlm. 3

57 Op.cit, hlm. 3

58 Loc.cit, hlm. 3-4

one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience". Secara konseptual, teknik pembentukan undang-undang dengan metode "omnibus law" ini diterapkan untuk mengubah beberapa atau bahkan banyak undang-undang yang memuat pelbagai materi kebijakan yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Dengan teknik omnibus law ini diharapkan agar pelbagai ketentuan yang terdapat dalam beberapa undang-undang yang berbeda itu dapat dipadukan secara harmonis dalam isu-isu domain yang sama dengan satu undang-undang yang menjamin perbaikan sistem hukum nasional.⁵⁹

Proses penerapan ajaran hukum omnibus law sebagai salah satu metode hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan *common law sistem* yang ditransplantasikan ke *civil law sistem*, memerlukan pendekatan yang integral. Transplantasi sistem tidak mengharuskan memformalkan menjadi sesuatu yang harus berbentuk peraturan perundang-undangan, melainkan dapat menjadi sebuah ajaran hukum yang diterapkan dari *common law sistem ke civil law sistem*, sebagai konsepsi transplantasi hukum. Bekerjanya hukum yang diadopsi melalui transplantasi hukum dalam hukum nasional dipengaruhi oleh anasir-anasir dan tuntutan dalam perkembangan hukum di suatu negara dengan mendudukan proses penerapan omnibus law mejadi ajaran hukum pembentukan peraturan perundang-

59 Ibid, hlm. 35

undangan sebagai metode yang tidak bersifat formalistik senyatanya proses tersebut telah melalui penyesuaian ke dalam sistem hukum nasional.⁶⁰ Ahmad Redi juga mengatakan bahwa omnibus law sejatinya hanya sebuah metode, sebuah teknik, sebuah cara dalam rancangan peraturan perundang-undangan. Omnibus law merupakan metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas sebagai berikut: 1) Multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama; 2) Terdiri dari banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; 3) Terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru; 4) Mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat atau minimum terikat dengan peraturan lain; 5) Menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain.⁶¹ Omnibus law memang tidak dikenal dalam sistem hukum aliran kontinental atau civil law melainkan berasal dari negara-negara yang beraliran sistem anglo saxon. Namun metode omnibus law ini bisa ditranspalansikan ke dalam hukum nasional tanpa perlu menunggu diformalkan dalam suatu regulasi guna mengatasi permasalahan regulasi yang tumpang tindih. Karena omnibus law bukan sebagai suatu sistem hukum tetapi hanya sebagai metode

60 Ahmad Ulil Aedi and Dkk, 'Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang', *JIKH*, 14.1 (2020).

61 Ahmad Redi and Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law, Diskursus Penerapannya Dalam Sistem Perundang Undangan Nasional*, 1st edn (Depok: Rajawali Pers, 2020).

bagaimana cara menggabungkan berbagai peraturan yang mungkin saling tidak terkait, digabungkan kedalam satu undang-undang.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dengan menggunakan teknik omnibus, langkah pertama yang dilakukan adalah meninjau dan evaluasi terhadap semua dokumen hukum perundang-undangan secara horizontal yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu yang berhubungan dengan materi yang mengatur hal yang sama yang terdapat dalam undang-undang yang berbeda; dan dengan peraturan perundang-undangan lain secara vertikal, yaitu antar peraturan dengan tingkat hierarki yang berbeda-beda, mulai dari yang paling tinggi sampai ke yang paling rendah sepanjang yang mengatur mengenai hal-hal yang sama atau yang saling berkaitan. Tugas evaluator dan reviewer semacam inilah yang selama ini saya namakan sebagai auditor hukum (*legal auditor*).⁶²

Omnibus law harus dilihat sebagai suatu metode atau teknik dalam pembentukan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya penguatan kebijakan dalam bentuk hukum yang mengikat bagi semua subjek dalam lalu lintas hukum bernegara. Kegiatan pembuatan kebijakan (*policy making*) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu (i) Haluan dasar berbangsa dan bernegara dalam rumusan undang-undang dasar sebagai hasil kesepakatan sosial kebangsaan; (ii)

62 Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hlm. 37

Haluan kebijakan politik pemerintah negara yang dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai hasil kesepakatan politik demokratis sebagai “*legislative acts*”, dan (iii) Kebijakan operasional pemerintah dan pembangunan yang dituangkan dalam bentuk (a) regulasi atau peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagai peraturan pelaksana atau “*exevutive acts*” dan (b) rencana program pembangunan jangka panjang dan menengah, serta (c) Program tahunan berdasarkan APBN dan APBD di seluruh Indonesia.⁶³

Substansi kebijakan dalam tiga tingkatan itu, semuanya tertuang dalam bentuk hukum yang bersifat pengaturan mulai dari tingkat yang paling tinggi, yaitu UUD sampai ke tingkat UU dan Peraturan Pelaksana UU. Namun yang biasa dikaitkan dengan perbincangan mengenai omnibus law biasanya hanya sepanjang yang berhubungan dengan undang-undang, sedangkan peraturan di bawah undang-undang saja kurang mendapat perhatian dalam pembahasan mengenai omnibus law ini. Bahkan disamping itu, ada pula aspek ketiga yang tidak kalah pentingnya untuk dilihat kaitannya dengan pengertian *omnibus technique* ini, yaitu dalam pelaksanaan atau implementasi undang-undang dan perundang-undangan itu. Ketiganya dapat dikaitkan dengan pengertian omnibus. Inilah yang disebut oleh Abe R. Gluck dan kawan-kawan dalam studinya, yaitu *omnibus lawmaking*, *omnibus rulemaking*, dan *omnibus implementation*.⁶⁴

63 Ibid, hlm. 54-55

64 Ibid, hlm. 55

Legislasi Omnibus merupakan jenis pembentukan undang-undang yang paling tidak ortodoks dan mungkin dikenal sebagai jenis yang paling umum dari sistem yang tidak lazim. Tetapi apa yang disebut omnibus implementation sebenarnya sudah lebih umum dipraktikkan, tetapi tidak disebut dengan istilah omnibus. Pendek kata, paket materi omnibus legislation ini secara umum dipahami memuat dan menggabungkan pelbagai subjek aturan dari beberapa atau banyak undang-undang ke dalam satu naskah undang-undang dengan judul yang disesuaikan, seperti *Money Bills*, *Omnibus Appropriations*, dan *Budget Bills*.⁶⁵ Disamping Omnibus law, ada pula pengertian tentang *Omnibus law Rules* atau *Omnibus Regulation*. Meskipun pengertian tentang peraturan perundang-undangan omnibus ini kurang mendapat perhatian di antara akademisi maupun praktisi, tetapi pengertian omnibus bill juga dapat dikembangkan dalam konteks peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Bahkan ditingkat pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Peraturan Daerah (Perda) juga dapat dilihat sebagai produk hukum, seperti undang-undang juga, tetapi bersifat lokal dan hanya berlaku di daerah masing-masing. Jika ditingkat kabupaten dan kota juga dapat dibangun pengertian tentang Perda Omnibus.⁶⁶

Hal terakhir yang tidak kalah pentingnya adalah omnibus implementation, yaitu konsolidasi pelaksana dan pelaksanaan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Meskipun peraturan di bawah undang-undang

65 Ibid, hlm. 56-57

66 Ibid, hlm. 58

sebagai kendaraan omnibus dari kebijakan operasional pemerintahan dan pembangunan masih belum menjadi perhatian utama, sekarang mulai muncul perhatian mengenai pentingnya masalah *omnibus implementation* dalam pelaksanaan suatu undang-undang. Seringkali ditemukan kenyataan dalam praktik bahwa institusi atau agensi pemerintah yang diberi tanggung jawab pelaksanaan oleh undang-undang itu terdiri atas banyak lembaga sekaligus. Beberapa lembaga bahkan dapat pula diberikan kewenangan oleh beberapa undang-undang untuk terlibat dalam pelaksanaan banyak undang-undang sekaligus.⁶⁷ Maka, implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan. Dalam praktek penerbitan peraturan secara bersama-sama dikenal dengan Peraturan Bersama.

Ada sejumlah masalah yang kini dihadapi Pemerintah -- dan seharusnya juga DPR -- dengan disahkannya UU Cipta Kerja ini. Pertama adalah penolakan keras dari berbagai kalangan, terutama kalangan pekerja yang menilai UU ini sebuah kemunduran yang merugikan kepentingan mereka. Demo besar-besaran yang digerakkan Serikat Pekerja dan didukung elemen lain dalam masyarakat dalam menolak UU Cipta Kerja menambah keadaan yang sudah runyam akibat Pandemi Covid 19 menjadi

67 Ibid, hlm. 61

semakin mengkhawatirkan. Sejumlah akademisi dan aktivis sosial juga mengkritik UU yang proses pembuatannya mereka anggap kurang transparan. Pembahasannya terkesan tergesa-gesa sehingga menabrak undang-undang lain. UU ini juga dinilai terlalu banyak mendelegasikan pengaturan lanjutan baik kepada Peraturan Pemerintah maupun kepada Peraturan Presiden.⁶⁸

Omnibus Law banyak diimplementasikan di negara-negara yang menganut sistem hukum common law (anglo saxon). Beberapa negara yang pernah menerapkan Omnibus Law diantaranya Kanada dan Filipina. Kanada menggunakan pendekatan Omnibus Law untuk mengimplementasikan perjanjian perdagangan internasional. Kanada memodifikasi 23 UU yang telah lama untuk dapat tunduk kepada aturan WTO. Untuk kasus penggunaan Omnibus Law oleh Filipina konteksnya mirip dengan di Indonesia yaitu dalam hal investasi. The Omnibus Investment Code merupakan serangkaian peraturan yang memberikan insentif komprehensif baik fiskal maupun non-fiskal yang dipertimbangkan oleh pemerintah Filipina dalam rangka pembangunan nasional. Negara lain yang juga pernah menerapkan pendekatan omnibus antara lain Turki, Selandia Baru, dan Australia. Turki merupakan salah satu negara yang menggunakan omnibus untuk melakukan amandemen terhadap peraturan perpajakan. Aspek yang diamandemen antara lain PPh, PPN, belanja pajak, tabungan pension, jaminan sosial dan asuransi kesehatan. Pada Januari 2019, Turki menerbitkan

68 'Permasalahan Sekitar Uu Omnibus Law Cipta Kerja'.

Omnibus Law nomor 7161 yang membuat beberapa amandemen penting seperti penambahan perbedaan mata uang sebagai basis PPN, menjadikan “rasio harga konsumen” sebagai dasar untuk menentukan kenaikan harga leasing, serta pembebasan 70% pajak dalam pembayaran gaji personil penerbangan swasta.⁶⁹

Sama dengan Turki, Selandia Baru juga mengimplementasikan Omnibus Law untuk perpajakan yang tertuang dalam Taxation Act 2019. Peraturan tersebut diterbitkan untuk meningkatkan pengaturan pajak yang saat ini berlaku dalam kerangka yang luas (broad-base) dan bertarif rendah (low-rate) dalam rangka untuk mendorong kepatuhan terhadap kewajiban pajak. Australia yang juga pernah menggunakan pendekatan omnibus. Salah satu Omnibus Law di Australia adalah Act on Implementation of US FTA yang digunakan untuk mengimplementasikan perjanjian perdagangan bebas antara Amerika Serikat dengan Australia. Pendekatan omnibus juga diterapkan di negara yang menganut hukum sipil seperti Vietnam. Omnibus Law yang berhasil dibentuk oleh Vietnam di antaranya Law Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Value-Added Tax, Law on Excise Tax and the Law on Tax Administration. Undang-undang ini mengubah, menambahkan serta mencabut beberapa pasal yang terdapat pada Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai, Undang-undang Pajak Cukai, dan Undang-undang Administrasi Perpajakan.⁷⁰

69 'Https://Www.Cnbcindonesia.Com/News/20200121152155-4-131621/Tak-Cuma-Di-Ri-Omnibus-Law-Banyak-Dipakai-Negara-Lain'.

70 'Https://Www.Cnbcindonesia.Com/News/20200121152155-4-131621/

Meskipun penerapan model omnibus law ini sudah banyak dilakukan oleh negara lain, ternyata menurut Pakar Hukum Tata Negara dari UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Andi Syafrani bahwa, sejumlah negara sudah mulai kapok menggunakan model omnibus law dalam sistem konstitusi mereka. Hal ini disebabkan proses dalam penyusunan peraturan perundangan lewat sistem omnibus law dinilai tidak demokratis. “Sebenarnya negara-negara yang pakai ini sudah mulai kapok menggunakan model omnibus. Karena kalau bahasa mereka kritiknya adalah, ini prosesnya sangat jauh dari proses deliberative democracy (demokrasi yang melalui diskursus),” ujar Andi dalam diskusi di bilangan Senayan, Jakarta Pusat, Sabtu (22/2/2020). “Bahkan mereka menyebut model omnibus ini undemocratic. Kenapa? Simpel saja karena tidak memberikan waktu yang cukup untuk proses pembuatan hukumnya,” lanjutnya. Sehingga, proses negosiasi terhadap aspek penting menyangkut masyarakat juga tidak dilakukan secara proporsional.⁷¹

2. Model Analisis Regulasi.

Dengan terbitnya UU Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020 yang menggabungkan beberapa undang-undang kedalam satu undang-undang yang disebut sebagai omnibus law, bukan berarti persoalan penataan perundang-undangan yang telah diambilalih tersebut sudah selesai. Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa masalah implementasi UUCK ini masih dihadapkan dengan

Tak-Cuma-Di-Ri-Omnibus-Law-Banyak-Dipakai-Negara-Lain’.

71 ‘Dinilai Tak Demokratis Sejumlah Negara Disebut Kapok Pakai Omnibus Law’.

berbagai persoalan, antara lain, yaitu banyaknya produk hukum turunan dari undang-undang yang diambilalih tersebut mulai dari peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, yang harus disinkronkan dan diharmoniskan dengan UUCK. Namun yang menjadi persoalan bagaimana cara melaksanakan sinkronisasi dan harmonisasi bagi penataan regulasi yang banyak tersebut dan apa metode yang harus digunakan dalam pelaksanaannya?

Prof. Dr. Ida Bagus Rahmadi Supancana dalam bukunya *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi* menguraikan beberapa model analisis regulasi, yaitu⁷²:

a) *Regulatory Impact Analysis (RIA)*

RIA merupakan alat untuk melakukan analisis terhadap regulasi melalui pendekatan analisis dan sistematis terhadap problem regulasi, mencakup suatu rentang sarana dan teknik yang ditujukan untuk menilai dampak regulasi. RIA juga merupakan cara yang terstruktur untuk mengkomunikasikan hasilnya kepada pengambil putusan dan kepada masyarakat.

RIA dapat dimanfaatkan untuk membantu perumus kebijakan dan regulasi dalam mengurangi resiko kegagalan regulasi, serta resiko-resiko yang merupakan konsekuensi yang tidak

72 Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi* (Jakarta: Universitas Katolik Indonesia-Atma Jaya, 2017).

diharapkan berkaitan dengan penerapan suatu regulasi baru. Disamping itu, manfaat lain yang dapat ditawarkan adalah untuk memperbaiki kualitas regulasi, sepanjang dilaksanakan sebagai *decision-support tools*, tidak dilakukan secara parsial, serta telah melalui proses analisis atas biaya dan manfaat yang lengkap.

Guiding Principle RIA :

- Harus dikembangkan sebagai sub-set dari proses reformasi regulasi, yang pada gilirannya merupakan bagian dari *review* yang lebih luas terhadap tata kelola pemerintahan.
- Harus melibatkan atau meliputi semua unsur masyarakat, keterlibatan masyarakat merupakan unsur penting dalam mengidentifikasi berbagai permasalahan yang timbul dalam implementasi regulasi.
- Harus sepenuhnya transparan. Transparansi akan memudahkan koreksi pada tahap analisis untuk menghasilkan analisis yang tajam.
- Analisis harus berkualitas tinggi. Melalui analisis yang dilakukan secara sistematis dan empirik yang dilengkapi dengan *cost and benefit analysis* serta melibatkan semua kepentingan, maka akan memudahkan dalam mengidentifikasi permasalahan yang menjadi kendala, sekaligus memudahkan dalam mencari langkah-langkah alternatif yang diperlukan.

b) *Regulatory Mapping and Review* (REGMAP)

REGMAP adalah sebuah alat bantu untuk memetakan dan mengkaji regulasi-regulasi pada tataran proses. REGMAP

meliputi inventarisasi atas peraturan perundang-undangan yang berdampak pada rantai nilai tertentu dalam upaya untuk memetakan regulasi-regulasi yang paling bermasalah yang memerlukan kajian lebih lanjut dengan kemungkinan direformasi (diperbaiki/direvisi, dicabut, atau diperkuat pelaksanaannya). Adapun 3 (tiga) proses utama dalam kegiatan REGMAP mencakup kegiatan inventarisasi (*inventory*), *review*, dan analisis (*analysis*).

Pada dasarnya metode REGMAP mengadopsi proses RIA oleh karena itu elemen-elemen utama dari analisis RIA diterapkan untuk mengembangkan metode-metode penyaringan (*filtering*). Metode dimaksud meliputi :

- Aplikasi dari sejumlah pernyataan yang berbasis RIA, seperti tujuan, substansi, dan perkiraan dampak dari sebuah regulasi.
 - Penggunaan berbagai metode konsultasi (*Focus Group Discussion/FGD*, survei perusahaan dan nara sumber/pakar) untuk membantu mengidentifikasi dan mengkaji regulasi-regulasi yang kemungkinan bermasalah.
- c. *Rule, Oppurtunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideologi* (ROCCIPI)

ROCCIPI merupakan model analisis yang tertumpu pada pemikiran yang mencerminkan pengalaman. Model analisis ini dikembangkan filosofi pemecahan masalah, yang berada dalam ruang lingkup pragmatism. Filosofi ini mengajarkan bahwa kita hanya “mengetahui” apa yang kita alami saja : “kita dapat menentukan yang terbaik terhadap apa yang seharusnya terjadi berdasarkan apa yang kita ketahui.” Tidak hanya mencerminkan cara penyelesaiannya.

Empat (4) tahap dalam Metode Pemecahan Masalah :

- Mengenali permasalahannya.
- Mengusulkan dan menjamin penjelasannya.
- Pengusulan solusi.
- Memantau dan menilai pelaksanaan.

d. Diagram Tulang Ikan (*FISHBONE*)

Fishbone merupakan model analisis sederhana yang dapat dipergunakan untuk menelusuri penyebab terjadinya suatu masalah. Melibatkan partisipasi pemangku kepentingan, yang didasarkan ada pemikiran bahwa sesuatu yang bersumber dari orang banyak akan lebih baik dibandingkan dengan satu orang. Dinamakan *Fishbone* karena bentuk diagram ini seperti tulang ikan dengan permasalahan sebagai kepalanya dan penyebab-penyebab adalah sebagai duri-durinya.

Metodologi : *Fishbone* bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *men, money, management, method dan environment*. Secara jelas akan diuraikan bahwa :

- *Men* (Manusia)

Dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subjek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah.

- *Money* (Uang/Anggaran)

Pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah.

- *Management* (Pengeluaran)

Dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial, baik dari sistem maupun sub-sistem, dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Apakah perlu memperbaharui aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru.

- *Method* (Metode)

Yang dimaksud metode di sini adalah terkait hubungan antara suyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode

- *Environment* (Lingkungan)

Lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

e. Model Analisis Peraturan Perundang-undangan (MAPP)

MAPP adalah sebuah model analisis untuk melakukan review/ evaluasi regulasi yang diindikasikan bermasalah. Operasionalisasi MAPP diawali dengan inventarisasi regulasi, identifikasi dan klasifikasi regulasi yang bermasalah atau berpotensi bermasalah dengan analisis regulasi.

Analisis regulasi tersebut menghasilkan tiga (3) pilihan keputusan tindakan :

- regulasi dipertahankan
- regulasi direvisi
- regulasi dicabut.

Dari keputusan yang diambil atas pilihan tersebut kemudian dibuat suatu rencana aksi dalam bentuk rencana tindak.

Selain metode tersebut di atas, masih ada metode lainnya dalam memecahkan permasalahan regulasi, yaitu *Cost Benefit Analysis* (CBA) dan *Cost Effective Analysis* (CEA).

CBA adalah suatu metode analisis yang mengukur dan membandingkan seluruh manfaat/keuntungan yang akan diperoleh, serta biaya/beban/kerugian/konsekuensi yang harus ditanggung oleh semua penerima dampak dari suatu kebijakan/ atau regulasi tertentu beserta alternatif-alternatif yang ada untuk digunakan dalam membantu proses pengambilan keputusan.

Peran CBA dalam perumusan Kebijakan dan Regulasi :

- 1) CBA membantu Pemerintah dalam menggunakan data yang sudah ada yang berasal dari instansi resmi Pemerintah atau dari sumber lain yang dapat dipercaya (akuntabel).
- 2) Pemerintah dapat menggunakan metode yang disesuaikan dengan kondisi Indonesia.
- 3) Pemerintah membuka partisipasi bagi para stakeholder terkait, termasuk lembaga swadaya masyarakat dan swasta yang akan merasakan dampak dari kebijakan atau regulasi baru yang dibentuk.
- 4) Hasil analisis harus terukur, rasional dan akuntabel.
- 5) Pemerintah menggunakan berbagai alternative kebijakan untuk menghasilkan pilihan yang terbaik

Perbedaan CBA dan CEA

CBA digunakan untuk menilai dan memutuskan apakah suatu kebijakan atau regulasi layak dan memungkinkan untuk dilaksanakan/diimplementasikan, yaitu dengan memperhitungkan dan mempertimbangkan semua manfaat/keuntungan yang akan diperoleh, serta biaya/beban yang akan ditanggung (*benefit* dibandingkan dengan *cost*).

Sementara itu CEA digunakan untuk menetapkan pilihan terbaik, yang paling tepat, efektif dan efisien (dapat mencapai suatu tujuan tertentu dengan biaya yang paling minimum) dari berbagai opsi/alternatif pemecahan masalah yang ada (*cost* dibandingkan dengan *objektive/outcome-QALYS*). QALYS (*quality adjusted life years*) adalah peningkatan kualitas dan kuantitas hidup seseorang dengan adanya intervensi (dipakai untuk pengukuran/penilaian manfaat di bidang kesehatan).

Keterkaitan CBA dan CEA : CEA merupakan bagian dari proses CBA, yaitu dengan membandingkan alternatif/usulan kebijakan yang realistis/layak (manfaat melebihi biaya), untuk kemudian menetapkan alternatif mana yang memiliki rasio manfaat biaya yang tertinggi, dilihat dari *outcome*/hasil yang akan diperoleh.

Keterkaitan CBA dengan RIA : CBA merupakan bagian dari proses RIA, yaitu melakukan analisis mengenai dampak ekonomi, sosial, lingkungan, kesehatan, keamanan, dan lain-lain terhadap *stakeholders*, seperti dunia usaha/industri pekerja, konsumen/masyarakat, Pemerintah dan *stakeholders* lainnya. Penilaian terhadap manfaat dan biaya adalah komponen analisis utama dalam melakukan RIA.

Selain metode tersebut di atas, masih ada metode lain yang disebut dengan Simplifikasi Regulasi. Secara sederhana tujuan dari simplifikasi regulasi adalah menciptakan jumlah regulasi yang proporsional dan rasional namun berkualitas. Melalui simplifikasi regulasi diharapkan beban regulasi berkurang, sehingga merupakan kondisi yang baik bagi iklim usaha dan investasi.

Proses Simplifikasi Regulasi :

a. Mengidentifikasi Target dari Simplifikasi:

Dilakukan dengan menggunakan berbagai sumber, melakukan identifikasi terhadap regulasi yang perlu disimplifikasi; dilakukan dengan menggunakan sumber-sumber terpercaya, misalnya dari keluhan para konsumen, kegagalan untuk memenuhi satu atau prinsip regulasi yang lebih baik, didukung oleh bukti-bukti dalam penegakan hukum dan lain-lain.

b. Menetapkan Prioritas:

Menggunakan model standar biaya, dilakukan pengidentifikasian terhadap masalah yang menimbulkan beban maksimum, demikian pula dimana potensi manfaat terbesar dapat ditemukan.

c. Mempertimbangkan Opsi-opsi:

Pertama-tama perlu menentukan tingkat fleksibilitas dalam mengubah regulasi dan memperoleh umpan balik serta informasi dari dalam pengelola administrasi publik yang mungkin telah mempunyai informasi publik yang mungkin telah mempunyai informasi (dari dalam) serta perspektif yang mendalam. Semua opsi tentang perubahan tersebut harus menjadi pertimbangan

utama. Untuk setiap opsi potensial bagi perubahan, termasuk informasi yang tersedia dan bukti-bukti yang terkait perlu dibuat skor-nya dalam konteks/perspektif prinsip-prinsip regulasi yang lebih baik (*better regulation principle*).

d. Mengembangkan kebijakan:

Sekali tujuan (*goal*) dan arah kebijakan telah disepakati, mulai mengerjakan hal-hal yang rinci serta melakukan pengujian atas bukti dan asumsi untuk mana kebijakan tersebut didasarkan.

e. Konsultasi Review:

Meliputi kegiatan konsultasi yang diperlukan untuk memperoleh pandangan dari pihak-pihak yang berpotensi terkena dampak dan untuk mengidentifikasi problema-problema serta langkah yang lebih baik. Pelaksanaan konsultasi dilakukan dengan menerapkan pedoman konsultasi yang baik.

f. Persyaratan Persetujuan:

Pelaksanaan riset yang mendalam perlu dilakukan untuk mengidentifikasi potensi permasalahan hukum yang dapat timbul dari perubahan yang diusulkan serta mengkonsultasikannya dengan pelaksana administrasi publik (Pemerintah), demikian pula dengan dunia usaha serta masyarakat yang secara potensial akan terkena dampak. Setiap instrumen legislasi yang dirancang harus dilengkapi dengan *check-list legal notice*- termasuk *secondary legislation*nya.

g. Mengkomunikasikan Perubahan Regulasi:

Sangat penting untuk menjamin agar setiap perubahan regulasi dikomunikasikan secara efektif dan semua pemangku

kepentingan (*stake holders*), baik internasional maupun eksternal harus terinformasi secara kontinyu.

h. Mengimplementasikan Proyek Pemantauan Simplifikasi:

Adalah sangat penting untuk memastikan keberhasilan dari kegiatan simplifikasi regulasi dan seterusnya memantau perkembangannya.

i. Mendokumentasikan Proyek Pemantauan Yang Diraih:

Keberhasilan melakukan simplifikasi regulasi, termasuk manfaat yang berhasil diraih perlu didokumentasikan dengan baik, untuk dapat digunakan sebagai acuan dan pembelajaran.

3. Peran Harmonisasi dan Sinkronisasi.

a. Peran Harmonisasi dan Sinkronisasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷³ Pembangunan hukum nasional tersebut dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan,

73 Republik Indonesia, *Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 2011.

penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁷⁴ Sedangkan peraturan perundang-undangan sendiri adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁷⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan berdasarkan aturan yang ditetapkan. Terkadang dalam pembentukan tersebut masih saja terdapat beberapa permasalahan yakni over regulasi atau hyper regulation, disharmoni dan inkonsistensi yang semua hal itu dapat mengakibatkan tidak berkualitasnya suatu peraturan perundang-undangan. Over regulation tersebut juga disebabkan penyusunan regulasi yang tidak dilakukan secara terstruktur, sistematis, masif dan tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Hal tersebut juga dapat

74 Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

75 Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

mengakibatkan terdapatnya kesenjangan peraturan dan semakin menimbulkan ketidakpastian hukum.

Proses pengharmonisasian dilakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, bukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi. Untuk peraturan perundang-undangan yang sudah jadi proses yang dilakukan adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial (judicial review). Hasil pengujian dapat berupa suatu pasal atau ayat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau secara keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain pengujian oleh lembaga yudisial, terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi, juga dapat dilakukan pengkajian (non-judicial review). Hasil pengkajian tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh pemrakarsa untuk menentukan sikap atas peraturan perundang-undangan yang dikaji tersebut.

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bukanlah sebuah proses yang semata-mata hanya menyusun pasal-pasal dan ayat-ayat sehingga menjadi sebuah peraturan, melainkan pekerjaan yang rumit dan tidak mudah, karena harus memperhatikan keragaman geografis, etnografis, struktur sosial, keanekaragaman budaya, kultur lokal dan berbagai faktor sosial lainnya yang melingkupi bekerjanya hukum. berdasarkan pengamatan secara empirik dapat diketahui bahwa proses pembangunan hukum nasional yang seringkali menghasilkan produk hukum yang tidak mudah untuk diimplementasikan bagi komunitas Indonesia yang sangat beragam. Problem regulasi di Indonesia yang terkadang membuat kualitas regulasi yang masih

buruk dari segi konten dan substansi adalah diakibatkan kuantitas regulasi yang tidak terkontrol, tidak adanya kewenangan atau otoritas tunggal pengelola regulasi dan kurangnya pemahaman menjadi penyebab terjadinya disharmonisasi regulasi.⁷⁶ Selain itu, banyaknya Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, maka tidak jarang terjadi ketidakselarasan dan ketidakserasian antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain.

Kondisi tidak harmonisnya (disharmoni) dalam bidang peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilihat dari jumlah Undang-Undang yang diajukan masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi. Pada Tahun 2017 terdapat 131 Putusan Mahkamah Konstitusi terkait putusan pengujian Undang-undang, sedangkan Tahun 2018 ada 114 perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.⁷⁷ Demikian pula dalam pembentukan peraturan daerah yang belum selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan daerah lain. Kenyataan ini diperkuat dengan pembatalan ratusan peraturan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri, karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum. Sepanjang tahun 2002 sampai dengan tahun 2009 Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan sebanyak 1878 peraturan daerah, tahun 2010 sebanyak 407 peraturan daerah, pada tahun 2012 sebanyak 173 peraturan daerah, pada Juni 2013 ada 107 peraturan daerah

76 'PSHK_Menggagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.Pdf'.

77 'PSHK_Menggagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.Pdf'.

yang dibatalkan, dan sejak November 2014 hingga 2015 telah membatalkan 139 peraturan daerah. Perda-perda yang dibatalkan tersebut dianggap bertentangan dengan undang-undang atau prinsip negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁷⁸

Berdasarkan fakta tersebut di atas, maka peran Harsin dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting terutama oleh institusi yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, hal ini dilakukan agar dapat meminimalkan terjadinya ketidakseimbangan dari pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Pentingnya Harsin ini, juga sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 Bidang Hukum yang menyatakan bahwa, penataan regulasi akan diwujudkan melalui strategi Pembentukan Lembaga Pengelola Regulasi, dengan fokus: sinkronisasi dengan pemangku kepentingan dalam pembentukan regulasi; integrasi proses monitoring dan evaluasi regulasi; optimalisasi akses dan partisipasi publik dalam penyusunan dan pembentukan regulasi; penguatan harmonisasi dan sinergitas kebijakan dan regulasi; dan dukungan database berbasis teknologi informasi.⁷⁹

78 'C:/Users/User/Documents/Kegiatan%202021/Artikel%20Harsin/Sinkronisasi-Harmonisasi.Pdf'.

79 Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024*, 2020.

b. Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan.

1) Pengertian Harmonisasi

Secara etimologis, harmonisasi berasal dari kata dasar harmoni yaitu menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni.⁸⁰ Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, harmonisasi berasal dari kata harmoni, yang berarti upaya untuk mencari keselarasan.⁸¹ Kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan harmoni, atau seia sekata, sedangkan kata harmonisasi diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan.

Istilah harmonisasi hukum muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.⁸² Harmonisasi hukum memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah

80 M.Dahlan Barry and Et.al, *Kamus Modern Bahasa Indonesia* (Yogyakarta: Arkola, 1995).

81 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 4th edn (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013).

82 Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, file:///C:/Users/User/Documents/kegiatan%202021/Artikel%20Harsin/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf, di akses pada tanggal 6 Juli 2021

terjadinya disharmoni hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional.⁸³ Harmonisasi hukum untuk menanggulangi terjadinya disharmoni hukum, dilakukan melalui :

- Proses non-litigasi melalui *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan sengketa perdata di luar pengadilan.
- Proses litigasi melalui *court-connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
- Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan maupun tanpa juru penengah, untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan antar instansi pemerintah.
- Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindak kejahatan.⁸⁴

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-

83 Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik* (Malang: Nasa Media, 2010).

84 Goesniadhie.

prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.⁸⁵ Harmonisasi peraturan perundang-undangan, penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dilakukan dengan mengacu kepada hukum dasar, yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mendasari tata pemerintahan yang baik.⁸⁶

Definisi mengenai harmonisasi dalam Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan telah menjelaskan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 yaitu, Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Pengharmonisasian adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.

Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusuma dan kawan-kawan menyatakan bahwa pengertian harmonisasi hukum, adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang

85 Goesniadhie.

86 Goesniadhie.

mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis.⁸⁷ Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.

Unsur-unsur yang dapat ditarik dari pengertian perumusan harmonisasi, antara lain: Pertama, adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan; Kedua, menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk suatu sistem; Ketiga, suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan; Keempat, kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Adapun cakupan harmonisasi hukum, L.M. Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian

87 Moh Hasan Wargakusumah, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi Di Provinsi Bali)* (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012).

peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.

Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

2) Pengertian sinkronisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata sinkron berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama: serentak, sejalan, sejajar, sesuai, dan selaras.⁸⁸ Terkait dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang

88 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

secara hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan.⁸⁹ Jadi, kata sinkronisasi berarti perihal menyinkronkan, penyerentakan. Sinkronisasi dalam perundang-undangan berarti melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan di atasnya, maka berlakulah *asas lex superiori derogat legi inferiori* dimana peraturan lebih rendah harus diselaraskan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.

89 Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013).

Bertolak dari unsur-unsur dalam perumusan di atas dapat ditarik kesimpulan makna harmonisasi dan sinkronisasi, yaitu upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan. Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang kelak dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonisasi memegang peran yang strategis dan haruslah dimulai sejak tahap perencanaan agar memudahkan prosesnya selanjutnya, namun rumit dalam pelaksanaannya karena adanya pluralistik hukum dan perkembangan masyarakat global, harmonisasi tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan tapi lebih dari itu agar peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dan kemudahan hukum positif dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam masyarakat.

Dengan demikian harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan merupakan keserasian antara peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya, baik yang berbentuk vertikal (hierarki perundang-undangan) ataupun horizontal (perundang-undangan yang sederajat). Keserasian tersebut, yakni tidak ada pertentangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, akan tetapi peraturan yang satu dengan yang lainnya saling memperkuat ataupun mempertegas dan memperjelas.

Upaya harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan perundang-undangan dilakukan sebagai berikut:

- 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. Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.

Upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang terdapat di dalam:

Pasal 46 ayat (2) menyatakan:

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 47 ayat (3) menyebutkan:

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 54 ayat (2) menyebutkan:

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 55 ayat (2) menyebutkan:

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 58 ayat (1) menyatakan:

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 58 ayat (2) menyatakan:

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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. Sehubungan dengan itu, pengharmonisasian rancangan 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.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwasannya dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Kejelasan rumusan; dan
- 7) Keterbukaan

Sedangkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan bahwasannya Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. Pengayoman; b. Kemanusiaan; c. Kebangsaan; d. Kekeluargaan; e. Kenusantaraan; f. Bhinneka tunggal ika; g. Keadilan; h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. 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.

Pengharmonisasian merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain diluar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau bertumpang tindih (overlapping). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sedangkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan bahwasannya Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. Pengayoman; b. Kemanusiaan; c. Kebangsaan; d. Kekeluargaan; e. Kenusantaraan; f. Bhinneka tunggal ika; g. Keadilan; h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:⁹⁰

90 C:/Users/User/Documents/kegiatan%202021/Artikel%20Harsin/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf, di akses pada tanggal 5 Juli 2021

- a) Pengharmonisasian materi muatan Rancangan Undang-Undang dengan:
- 1) Pancasila;
 - 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal;
 - 3) Undang-undang/harmonisasi horizontal;
 - 4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:
 - Asas pembentukan;
 - Asas materi muatan;
 - Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.
- b) Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dengan teknik penyusunan peraturan. 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 12 Tahun 2011. Pengabaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan akibatnya memang tidak seperti pengabaian keharusan harmonisasi atas susbtansi 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 tidak bagus.

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.

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

Kedua adalah harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horinsontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari *asas lex posterior derogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-

undangan yang lama dan *asas lex specialist derogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/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 pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri.

Di dalam 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 pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh. Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan

harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut. Namun sampai saat ini tidak ada pengaturan bagaimana cara atau metode untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Biasanya kementerian/ lembaga masing-masing mereviu sendiri regulasi yang dianggap sudah ketinggalan dan sekaligus melakukan harmonisasi dan sinkronisasi regulasi tersebut. Dalam melakukan reviu tersebut biasanya tanpa melalui pendekatan satu metode guna menghasilkan regulasi yang baik.

c. Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan.

1) Di tingkat pusat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 47 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, Kemenkumham cq Direktorat Peraturan Perundang-undangan

diberi tugas untuk melakukan pengharmonisasian yang berasal dari Presiden berupa: RUU, RPP dan Rancangan Perpres. Dalam pengajuannya harus melewati mekanisme pengharmonisasi yang biasanya dilakukan melalui pembahasan bersama Panitia Antar Kementerian (PAK) agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya.

Selanjutnya dalam Perpres RI Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang termuat dalam Pasal 51 menyebutkan sbb:

- a. Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 kepada Menteri.
- b. Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan dokumen:
 - i) Naskah Akademik;
 - ii) Penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;
 - iii) Keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian;
 - iv) RUU yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian; dan

- v) Izin prakarsa dalam hal RUU tidak masuk dalam daftar Prolegnas.
- c. Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- d. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, dimaksudkan untuk:
 - b) menyelaraskan RUU dengan:
 - i) Pancasila, UUD-1945, dan Undang-Undang lain; dan
 - ii) teknik penyusunan peraturan perundangundangan.
 - iii) menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

Berikut ini disampaikan skema Proses Pengharmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Gambar 2.1



Sumber data: Situs Resmi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan⁹¹

Berdasarkan uraian sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa dalam proses pembentukan UU, PP, dan Perpres kewenangan untuk melakukan pengharmonisian ada pada Ditjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham. Kemudian bagaimana bentuk/mekanisme pengharmonisian dalam bentuk suatu aturan yang sudah menjadi Undang-undang? Apakah tepat dilakukan pula oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan,

91 'Http://Ditjenpp.Kemenkumham.Go.Id/Index.Php?Option=com_content&view=article&id=141&Itemid=104'.

mengingat Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) telah mengamanatkan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk melakukan harmonisasi terhadap semua peraturan perundang-undangan dibawah Undang Undang Cipta Kerja. Hal ini sebagaimana disebutkan pada Pasal 181 ayat (1) bahwa: pada saat berlakunya Undang-Undang ini, setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang berlaku dan bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi yang dikoordinasikan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Beberapa ahli hukum perundang-undangan/pakar hukum tata negara memiliki berbagai pandangan dan pendapat mengenai tepat atau tidaknya dilakukan Harsin oleh Lembaga yang tugas dan fungsinya melakukan harsin terhadap aturan yang sudah menjadi Undang-Undang seperti Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Ada yang berpendapat bahwa melakukan Harsin sebagaimana yang dimanatkan oleh UU Ciptaker tersebut dipahami atau dimaknai sama dengan melakukan harsin terhadap rancangan (RUU, RPP, dan Rancangan Perpres). Artinya melakukan harsin terhadap suatu aturan yang sudah diundangkan (bukan rancangan) dapat dilakukan oleh institusi yang melakukan harsin selama ini dalam

hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.⁹² Hal yang sama juga disampaikan oleh pakar hukum tata negara lainnya⁹³ dengan alasan bahwa UU Ciptaker ini dimaknai sebagai satu Undang Undang (baru) yang mengandung atau mengatur berbagai macam materi dan subyek untuk penyederhanaan dari berbagai Undang Undang yang masih berlaku. Sementara pakar hukum tata negara yang lain berpendapat⁹⁴ bahwa melakukan harsin terhadap suatu rancangan yang sudah ditetapkan dan sudah ada nomor dan tahun ditetapkannya, misalnya Peraturan Menteri Keuangan, maka harsin disini harus dimaknai eksekutif review, dan yang melakukan eksekutif review adalah Kementerian Keuangan, bukan instansi lain. Artinya dalam konteks eksekutif review yang berwenang untuk melakukan harsin adalah masing-masing instansi. Namun apabila tidak dapat diselesaikan oleh instansi yang bersangkutan, maka peraturan tersebut masuk kerana judicial review (Mahkamah Agung untuk peraturan dibawah UU).

Lebih lanjut dikatakan terkait dengan pengharmonisasian rancangan peraturan Menteri/lembaga bahwa pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM pada tahun 2018 telah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2018

92 Witjipto Setiadi, dalam acara FGD yang dilakukan oleh Tim Penelitian Balitbangkumham pada tanggal 14 Juni 2021

93 Bayu Anggoro, dalam acara FGD yang dilakukan Tim Penelitian Balitbangkumham pada tanggal 28 Juni 2021

94 Jamin Ginting, dalam acara FGD yang dilakukan oleh tim penelitian Balitbangkumham pada tanggal 6 Juli 2021

Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Bahkan, Mahkamah Agung (MA) memperkuat harmonisasi Kemenkumham untuk memberikan kepastian hukum dalam penyusunan regulasi di kementerian/lembaga negara yang tertuang dalam putusan Nomor 15/HUM/2019 setelah sebelumnya ada gugatan judicial review terhadap Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018.⁹⁵

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dalam Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 adalah proses penyesuaian substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional. Pengharmonisasian dalam Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 terhadap Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang bertujuan untuk: 1) Menyesuaikan dengan: a) Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atau yang setingkat, dan putusan pengadilan; dan b) Teknik penyusunan peraturan perundangundangan; dan 2) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.

95 'PSHK_Mengagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.Pdf'.

2) Di tingkat Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sebagai jenis Peraturan Perundang-undangan nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.32/2004.

Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya masing-masing. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Selanjutnya Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan jenis Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan

otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Pengharmonisasian peraturan daerah sebagaimana diatur pada Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian ada Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang, yang mana dalam Pasal 3 menyatakan bahwa: Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh Perancang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) meliputi: a. rancangan Peraturan Daerah

Provinsi; b. rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; c. rancangan Peraturan Gubernur; d. rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota; e. rancangan Peraturan Desa atau yang setingkat; dan f. rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Namun, banyak pemerintahan daerah yang melampaui batas kewenangan sebagaimana diamanatkan oleh semangat otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat dari pembentukan peraturan daerah yang belum selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan daerah lain. Kenyataan ini diperkuat dengan pembatalan ratusan peraturan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum.

Selanjutnya bagaimana seharusnya mekanisme/bentuk pengharmonisasian terkait dengan amanat dari Pasal 181 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyebutkan bahwa: Harmonisasi dan sinkronisasi yang berkaitan dengan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan bersama dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Menyikapi hal ini ada beberapa pendapat ahli hukum tata negara/pakar perundang-undangan yang perlu dipertimbangkan untuk dijadikan acuan dalam menerapkan harsin UU Ciptaker dengan Peraturan daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pendapat pertama, Perda-perda maupun Peraturan Kepala Daerah Provinsi dan Perda-perda maupun Peraturan Kepala Daerah Walikota/Kabupaten dapat dilakukan sendiri oleh Pemda maupun Dewan Perwakilan Daerah, artinya pemrakarsa untuk melakukan harsin dengan peraturan di atasnya dilakukan oleh Pemda/DPRD, sedangkan tehnisnya tentu melibatkan pihak-pihak terkait dan instansi terkait terutama Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM yang merupakan instansi yang diberi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk dalam pengharmonisasian perda/Peraturan Kepala Daerah atau dapat juga melalui Kantor wilayah Kemenkumham jika SDM perancang memungkinkan.

3) Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan diundangkannya UU No. 11 Tahun 2020.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dimana dalam Pasal 181 memerintahkan:

- Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang berlaku dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan putusan pengadilan

- Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah.
- Pembentukan Peraturan Pemerintah mengenai harmonisasi dan sinkronisasi.

Perintah pembuatan peraturan pelaksanaan dalam bentuk peraturan pemerintah mengenai harmonisasi dan sinkronisasi dalam Pasal 181 ayat (3) sampai saat ini baru tahap rancangan dengan judul Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang. Dalam RPP tersebut mendefenisikan Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang selanjutnya disebut Harmonisasi dan Sinkronisasi adalah kegiatan atau upaya untuk mewujudkan keselarasan, kesesuaian, kecocokan, dan keseimbangan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan Putusan Pengadilan. Sedangkan Putusan Pengadilan yang dimaksud dalam RPP ini adalah putusan pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Dalam RPP disebutkan bahwa Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi bertujuan untuk kesinambungan menjaga Peraturan Perundang-undangan selaras dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau melaksanakan Putusan Pengadilan, pasca berlakunya Peraturan Perundang-undangan, yang sebelumnya saat masih berupa Rancangan Peraturan Perundang-undangan juga telah dilakukan pengharmonisian,

pembulatan, dan pematapan konsepsi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian dalam RPP disebutkan bahwa Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM), mengoordinasikan pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau Putusan Pengadilan. Sedangkan untuk peraturan di daerah, Menteri bersama dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri mengoordinasikan pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau Putusan Pengadilan.

Selanjutnya, Menteri Hukum dan HAM membentuk Pokja yang bersifat adhoc untuk Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga berdasarkan permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi. Keanggotaan Pokja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur:

- 1) Kementerian;
- 2) kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara;
- 3) kementerian/lembaga lainnya yang terkait;
- 4) pakar/ahli;

- 5) perancang Peraturan Perundang-undangan;
- 6) kalangan profesional; dan/atau
- 7) praktisi/pelaku usaha.

Di samping itu, Menteri Hukum dan HAM menetapkan Pokja yang bersifat adhoc untuk Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Kepala Daerah provinsi berdasarkan permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi. Penetapan Pokja sebagaimana dimaksud, harus berdasarkan usulan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Keanggotaan Pokja ini terdiri atas unsur:

- a) Kementerian; kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri; instansi vertikal kementerian/ lembaga lainnya yang terkait;
- b) pakar/ahli;
- c) perancang Peraturan Perundang-undangan;
- d) kalangan professional; dan/atau
- e) praktisi/pelaku usaha.

Untuk kabupaten/kota, Menteri Hukum dan HAM membentuk Pokja yang bersifat adhoc untuk Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Daerah kabupaten/kota dan Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota berdasarkan permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi. Penetapan Pokja sebagaimana dimaksud, harus berdasarkan usulan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Keanggotaan Pokja sebagaimana dimaksud terdiri atas unsur:

- a) Kementerian;
- b) kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri;
- c) pemerintah daerah provinsi;
- d) instansi vertikal kementerian/lembaga lainnya yang terkait;
- e) pakar/ahli;
- f) perancang Peraturan Perundang-undangan;
- g) kalangan professional; dan/atau
- h) praktisi/pelaku usaha.

Permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi dapat diajukan oleh:

- a) warga negara Indonesia atau badan hukum yang hak hukumnya dirugikan secara langsung;
- b) kementerian/lembaga yang kewenangan atau tugas dan fungsinya terhambat atau tidak dapat berjalan efektif; atau
- c) Pemerintahan Daerah yang kewenangannya atau tugas dan fungsinya terhambat atau tidak dapat berjalan efektif, karena berlakunya Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi atau Putusan Pengadilan.

Sementara untuk Permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga disampaikan kepada Menteri Hukum dan HAM. Akan tetapi

Permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Kemendagri) dan kepada Menteri Hukum dan HAM.

Selain berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud di atas, Harmonisasi dan Sinkronisasi juga dapat dilaksanakan berdasarkan hasil pemantauan dan peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh Kementerian atau kementerian/lembaga.

Pokja harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan sebagainya, memiliki tugas untuk:

- 1) memeriksa, menganalisa, dan memutuskan materi muatan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga yang dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan; dan
- 2) menyampaikan usulan rekomendasi kepada Menteri berdasarkan hasil putusan Pokja.

Sedangkan Pokja harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan Daerah memiliki tugas untuk:

- a) memeriksa, menganalisa, dan memutuskan materi muatan Peraturan Daerah provinsi, Peraturan Daerah kabupaten/kota, dan Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan; dan

- b) menyampaikan usulan rekomendasi kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri berdasarkan hasil putusan Pokja.

Apabila berdasarkan hasil rapat Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga dinilai bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan, maka Menteri Hukum dan HAM :

- Memberikan rekomendasi kepada kementerian/lembaga untuk mengubah atau mencabut Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang.
- Rekomendasi sebagaimana dimaksud dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak diterimanya rekomendasi.
- Dalam hal rekomendasi sebagaimana dimaksud tidak dilaksanakan, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan hasil Harmonisasi dan Sinkronisasi kepada Presiden.
- Presiden dapat menugaskan pimpinan kementerian/lembaga terkait untuk menindaklanjuti rekomendasi sebagaimana dimaksud.
- Perubahan atau pencabutan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang hasil Harmonisasi dan Sinkronisasi harus ditindaklanjuti oleh kementerian/lembaga paling lama 3 (tiga) bulan sejak surat Presiden diterima.
- Menteri/pimpinan badan atau lembaga yang tidak melaksanakan perintah Presiden sebagaimana dimaksud

pada ayat (4) dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Terhadap Peraturan Daerah provinsi dan/atau Peraturan Kepala Daerah provinsi bila berdasarkan hasil Harmonisasi dan Sinkronisasi dinilai bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan, maka Menteri Hukum dan HAM memberitahukan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk memberikan rekomendasi kepada Gubernur guna mengubah atau mencabut Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah.

Dalam hal Peraturan Daerah kabupaten/kota dan/atau Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota dinilai bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk memberitahukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat guna memberikan rekomendasi kepada bupati/wali kota untuk mengubah atau mencabut Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah.

Perubahan atau pencabutan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah hasil Harmonisasi dan Sinkronisasi sebagaimana dimaksud di atas, wajib ditindaklanjuti oleh Pemerintahan Daerah paling lama 3 (tiga) bulan sejak surat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri diterima. Gubernur atau bupati/wali kota yang tidak melaksanakan perintah menteri yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan dalam negeri dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Tata cara pengenaan sanksi administratif kepada Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Anggaran penyelenggaraan Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

d. Pengujian Peraturan Perundang-undangan.

Pengujian di bawah undang-undang yang tercantum dalam UUD 1945 dan peraturan MA adalah pengujian yang dilakukan hakim MA yang dikenal dengan Judicial Review. Selain pengujian di MA, lembaga legislatif juga melakukan pengujian yang disebut dengan Legislative Review. Demikian di pemerintah juga melakukan pengujian sendiri peraturan perundang-undangan yang dianggap sudah ketinggalan, yang dikenal dengan Executive Review dan ada yang menggunakan dengan istilah analisa dan evaluasi. Akan tetapi pengujian yang dilakukan legislatif dan eksekutif tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Jutta Limbach sebagaimana dikutip oleh Maruarar Siahaan terdapat tiga ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi, yaitu : pembedaan antara norma hukum konstitusi (i) pembedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya; (ii) keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang

Dasar; dan (iii) adanya satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk mennguji konstitusional undang-undang dan tindakan hukum Pemerintah. Hans Kelsen menyatakan: penerapan aturan-aturan konstitusional mengenai pembentukan undang-undang dapat dijamin secara efektif hanya jika suatu organ selain organ legislatif diberi mandat yang tegas untuk menguji apakah suatu undang-undang sesuai atau tidak dengan konstitusi.⁹⁶ Untuk mewujudkan gagasannya ini Kelsen memberikan ide dipisahkannya dua lembaga kekuasaan kehakiman, yaitu pembentukan *constitutional court* yang terpisah dari *supreme court*.⁹⁷

Teori pengujian (*toesting*) menurut Jimly Asshiddiqie, dibedakan antara *materiele toesting* dan *formele toesting*. Kedua bentuk pengujian tersebut dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi undang-undang. Jika pengujian undang-undang tersebut dilakukan atas materinya, maka pengujian demikian disebut pengujian materiil yang dapat berakibat dibatalkannya sebagian materi undang-undang yang bersangkutan, sedangkan jika pengujian undang-undang dilakukan terhadap proses pembentukannya maka pengujian demikian disebut pengujian formil.⁹⁸ Pengujian formil ini menurut Sri Soemantri dilakukan untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya dibentuk

96 Ibid, hlm. 28

97 Ibid, hlm. 28

98 Ibid, hlm. 29-30

melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.⁹⁹

Pemikiran mengenai pengujian Undang-undang (UU) terhadap Undang-undang Dasar (UUD) atau pengujian aspek konstitusionalitas UU melalui mekanisme *judicial review* di Indonesia dalam sejarahnya, pertama kali dilontarkan oleh Mohammad Yamin pada saat pembahasan rancangan UUD di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 15 Juli 1945. Mohammad Yamin berpandangan perlunya suatu lembaga yang melakukan pengujian konstitusionalitas UU sekaligus mengusulkan agar masuk dalam rumusan rancangan UUD 1945 yang sedang disusun waktu itu. Setelah 55 tahun, tepatnya pada tahun 2001 dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 gagasan Mohammad Yamin tentang pengujian UU terhadap UUD direalisasikan oleh MPR hasil Reformasi ke dalam UUD 1945. Namun pelaksanaannya bukan Mahkamah Agung (MA) seperti yang diinginkan Mohammad Yamin melainkan MK yang berdiri mandiri terpisah dari MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di samping MA. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus

99 Ibid, hlm. 30

pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sedangkan MA sebagai bagian kedua dari pemangku kekuasaan kehakiman melakukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap UU, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh UU.¹⁰⁰

Hak uji materiil (HUM) adalah hak yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Bersumber dari kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar tersebut maka, dalam hal terdapat muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana juga ditegaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.” Kemudian melalui putusan HUM, MA menyatakan tidak sah peraturan perundang-

100 Machmud Aziz, 'Pengujian Peraturan Perundang-Undang dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, 7.5 (2010).

undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Di dalam Pasal 31 ayat (5) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung disebutkan bahwa "Putusan tersebut wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan." Adapun putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan keberatan langsung yang diajukan kepada Mahkamah Agung. Implikasi hukum atas putusan tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah maka tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pasal 31 ayat (4) menyebutkan bahwa Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Problematik pengujian MA hasil kajian yang dilakukan BPHN mengatakan bahwa Konsistensi pelaksanaan juga merupakan persoalan penting untuk mencapai keadilan norma yang berjenjang. Sengketa norma seperti ini tidak bermasalah dalam praktik peradilan, baik pada lembaga MK maupun MA. Akan tetapi, berbeda halnya jika norma hukum yang diberikan oleh putusan pengadilan bertolak belakang. Persoalan akan timbul apabila pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang tengah berlangsung di MA, sementara undang-undang yang menjadi batu uji juga tengah diuji di MK dan dinyatakan bertentangan dengan UUD NKRI Tahun 1945, maka

menjadi tidak relevan permohonan *judicial review* di MA tersebut tetap dilaksanakan, sebab undang-undang yang dijadikan batu uji sudah dinyatakan tidak dapat lagi berlaku.¹⁰¹

Kemudian *Judicial Review* di MA juga dapat dinilai berjalan tidak efektif. Selain persoalan diatas, beban perkara yang ditangani oleh MA setiap tahunnya bisa dikatakan melebihi kemampuan yang dimiliki. Hal ini tentu dapat menghambat proses *judicial review* yang tengah berlangsung di MA, mengingat MA adalah puncak dari peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya. Di bawah MA terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer.¹⁰² Selain kendala tersebut di atas, pengujian hakim terhadap peraturan perundang-undangan tidak sebatas hanya melihat norma-norma yang bertentangan. Tetapi juga harus memiliki kemampuan dan pemahaman terhadap materi muatan yang akan diperiksa dan diuji. Tentu hal ini akan sulit dilakukan oleh hakim karena mereka tidak mendalam pemahamannya terhadap materi muatan setiap perundang-undangan kecuali oleh pembuatnya sendiri.

Dalam perkembangannya, pengujian (*toetsing/review*) UU (dalam arti formal dan material) tidak hanya dilakukan oleh

101 Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014).

102 Antoni Putra, 'Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 15.2 (2018).

kekuasaan kehakiman (lembaga yudikatif) saja tetapi dapat pula dilakukan lembaga legislatif dan/atau eksekutif. Pengujian juga dapat dilakukan secara internal oleh pembentuknya sendiri maupun secara eksternal yang dilakukan oleh lembaga di luar pembentuknya. Demikian pula pengujian dapat dilakukan pula terhadap rancangannya (*preview*). Dengan kata lain pengujian peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau unsur dari sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Tujuan dari pengujian peraturan perundang-undangan adalah untuk memperbaiki, mengganti, atau meluruskan isi dari UU agar tidak bertentangan dengan UUD (konstitusi) atau peraturan perundang-undangan di bawah UU agar tidak bertentangan dengan UU atau UUD, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) serta memberikan keadilan (*rechtvaardigheid*) dan kemanfaatan (*nuttigheid*) bagi masyarakat luas. Termasuk dalam pengertian pengujian secara luas adalah pengujian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan (*preview*) khususnya Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) baik secara internal maupun eksternal.¹⁰³

Pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif disebut *executive review*. Pengujian ini berkaitan dengan aspek legalitas dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden,

103 Aziz.

dan Peraturan Menteri, apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya dan merupakan sumber dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan pembinaan hukum menuju terciptanya sistem hukum nasional, Kementerian Hukum dan HAM membentuk Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Struktur Organisasi Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM. Analisis dan evaluasi hukum pada dasarnya merupakan bagian dari mekanisme kontrol terhadap norma hukum yang telah dibentuk (*legal norm control mechanism*). Mekanisme kontrol hukum oleh yudikatif dilaksanakan melalui “*judicial review*” dan oleh lembaga legislatif dilakukan melalui “*legislative control*” atau “*legislative review*”. Sedangkan mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga administrasi dilaksanakan melalui “*administrative control*” atau “*executive review*”.¹⁰⁴

Hingga saat ini belum ada dasar yuridis untuk pelaksanaan “*executive review*”. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan

104 https://www.bphn.go.id/data/documents/dispub_partisipasi_public_20160728_min_usihen.pdf

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur mengenai proses pembuatan peraturan perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan saja. Padahal “manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan” sebaiknya merupakan suatu siklus kegiatan yang meliputi juga evaluasi sebagai suatu siklus yang tidak berhenti. Ketiadaan aturan dan mekanisme evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat menjadi salah satu penyebab munculnya banyak peraturan perundang-undangan yang bermasalah karena proses pembuatan peraturan perundang-undangan tidak diimbangi dengan proses evaluasinya.

Dalam konteks pembenahan terhadap peraturan perundang-undangan, mekanisme evaluasi dapat menjadi alat bantu untuk mendeteksi peraturan perundang-undangan yang hiper regulasi, tumpang tindih, disharmonis, kontradiktif, multitafsir, tidak efektif atau menyebabkan biaya tinggi. Evaluasi hukum juga dapat berfungsi untuk menyederhanakan jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Fungsi evaluasi sangatlah penting sehingga patut dipertimbangkan sebagai kebijakan untuk dimasukkan menjadi bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara umum kegiatan ini dilakukan dalam rangka: pertama, mewujudkan manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Melalui analisis dan evaluasi hukum dapat ditemukan apakah suatu peraturan perundang-undangan telah mencapai tujuan pembentukannya serta bagaimana manfaat dan dampak dari pelaksanaannya. Hasil analisis dan evaluasi

akan menjadi bahan yang berguna untuk menentukan apakah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dipertahankan, perlu dilakukan revisi atau diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru. Kedua, menindaklanjuti konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial sehingga hukum akan responsif dengan perubahan sosial yang terjadi. Ketiga, menindaklanjuti konsekuensi logis adanya hierarki peraturan perundang-undangan sehingga peraturan perundang-undangan yang lebih rendah akan selalu sesuai dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.

Kegiatan analisis dan evaluasi hukum adalah melakukan pengujian dan penilaian terhadap norma hukum yang bersifat pengaturan (*regeling*), yang telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan, namun tidak termasuk di dalamnya norma hukum dasar negara yang tercermin dalam konstitusi. Merujuk pada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka yang menjadi obyek analisis dan evaluasi hukum adalah: Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan lainnya yang menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan.

Termasuk dalam pengertian *executive review* adalah pengujian yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tingkat daerah (Perda dan peraturan pelaksanaannya). Khusus pengujian peraturan perundang-undangan tingkat daerah ini erat kaitannya

dengan teori pemencaran kekuasaan dalam bentuk desentralisasi atau otonomi daerah. Bahkan dalam beberapa UU Pemerintahan Daerah yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia diatur pula pengujian terhadap rancangan Peraturan Daerah (*executive preview*) dalam rangka pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah (*pengawasan preventif*),¹⁰⁵²⁴ yaitu dalam Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan pada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Namun lewat pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh Menteri tersebut telah dicabut.

Dengan dibatalkannya Pasal 251 ayat (1) UU Pemda sebagai mekanisme kontrol pemerintah terhadap produk hukum daerah tentu sangat berbahaya. Dengan tidak adanya fungsi pengawasan pemerintah terhadap produk hukum daerah akan melahirkan peraturan daerah yang tidak harmonis dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Dengan situasi demikian, maka pemerintah merevisi Permendagri No.80/2015

105 ²⁴Misalnya dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) mengenai APBD, Tata Ruang, Pajak dan Retribusi Daerah sebelum disahkan/ditetapkan oleh Pemerintah Daerah harus “diuji” dahulu dalam bentuk evaluasi oleh Pemerintah Pusat.

menjadi Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dimana dalam Permendagri 120/2018 ditentukan bahwa pembatalan peraturan Gubernur oleh Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi dari tim pengkajian (Pasal 129). Tim pengkajian peraturan gubernur dalam melakukan kajian dapat melibatkan ahli/pakar dan/atau Kementerian/Lembaga/instansi terkait sesuai dengan kebutuhan (Pasal 131). Demikian juga dengan pembatalan peraturan bupati/wali kota, dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi dari tim pengkajian yang ditetapkan dengan Keputusan gubernur (Pasal 142 ayat 2).

Pembatalan peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota, dilakukan berdasarkan¹⁰⁶ :

- usulan dari setiap orang, kelompok orang, pemerintah daerah, badan hukum, dan/atau instansi lainnya; atau
- temuan dari tim pengkajian peraturan gubernur.
- Usulan pembatalan ditindaklanjuti oleh tim pengkajian dengan melakukan kajian sesuai dengan tolok ukur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Namun demikian dalam perkembangannya konsep *executive review* ini kiranya perlu dikaji secara hati-hati. Secara

106 Lihat Pasal 132 dan Pasal 145

konsitusional Pasal 24 UUD 1945 sudah menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemudian Pasal 24A ayat (1) MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Lebih lanjut dalam Pasal 24C ayat (1) MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Artinya pengujian norma hukum sesungguhnya merupakan kewenangan lembaga yudikatif melalui mekanisme *judicial review*, baik yang dilaksanakan MK di tingkat UUD maupun MA di tingkat UU. Hal ini mengingat putusan MK terkait Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana MK memutuskan bahwa frasa “perda provinsi “ dan yang tercantum dalam Pasal 251 ayat 7, serta Pasal 251 ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini merupakan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan Perda oleh Gubernur dan Menteri. Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 Ayat 1, 2, 7 dan 8 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut Perda provinsi. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/

PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 Undang-undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional MA. “Oleh karena dalam Pasal 251 Ayat 1 dan Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan Perda provinsi melalui mekanisme *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para pemohon *a quo* sehingga Mahkamah berpendapat, Pasal 251 Ayat 1 dan 4 UU 23/2014 sepanjang frasa ‘Perda Provinsi dan bertentangan dengan UUD 1945,’¹⁰⁷

Pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPR/MPR/DPRD) disebut *legislative review*. Pengujian ini kadang disebut juga pengujian secara politis (*political review*) karena DPR (parlemen) sebagai pembentuk UU (di samping Presiden) adalah lembaga politik sehingga kadang UU disebut produk politis berbaju yuridis. Seperti juga *executive review* pada dasarnya ketika lembaga legislatif (DPR/MPR/DPRD) mengadakan perubahan/penggantian terhadap produk hukumnya (UU/TAP MPR/UUD 1945) lembaga legislatif tersebut telah melakukan tindakan

107 Taufik H. Simatupang, ‘Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia’, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 19.2 (2019).

pengujian, bahkan ketika mempersiapkan rancangannya pun lembaga legislatif tersebut telah mengujinya melalui tingkatan persiapan dan penulisan Naskah Akademik sebelum dituangkan ke dalam rancangan peraturannya agar substansinya selaras atau tidak bertentangan dengan UUD 1945. Demikian pula ketika suatu RUU yang dipersiapkan Presiden/Pemerintah sejak tahapan persiapan sampai siap dibahas dengan DPR telah melalaui proses upaya harmonisasi vertikal maupun horisontal yang pada dasarnya juga merupakan proses pengujian secara internal pembentuk RUU. Semua pengujian sebagaimana disebutkan di atas, sepanjang menyangkut pengujian terhadap UUD (konstitusi) baik yang dilakukan oleh lembaga yudikatif, legislatif, maupun eksekutif, dapat disebut pengujian konstitusional (*constitutional review*). Dengan demikian pengujian yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut terhadap UUD (konstitusi) disebut *constitutional review*. Sedangkan pengujian terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagaimana dilakukan di Perancis disebut *constitutional preview*. Hal ini juga dilakukan di Indonesia hanya saja pengujian RUU tersebut dilakukan secara internal oleh pembentuknya sendiri dalam bentuk proses harmonisasi.¹⁰⁸

e. Fungsional Perancang Perundang-undangan.

Di dalam konsideran UUP₃ sudah disebutkan bahwa pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan

108 Aziz.

kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan sangat ditentukan dari keberhasilan pembentukan peraturan perundang-undangan, terlebih lagi negara Indonesia yang menganut sistem hukum eropa kontinental yang salah satu sumber hukum utamanya adalah peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini menempatkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI (Kemenkumham) melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) mempunyai kewenangan yang strategis. Berdasarkan Pasal 140 Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 29 tahun 2015 disebutkan bahwa Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 141 disebutkan pula bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
- 2) Pelaksanaan kebijakan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-

undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;

- 3) Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
- 4) Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;
- 5) Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan; dan
- 6) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Fungsi penting di bidang perancangan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat secara *mutatis mutandis* juga tercermin di daerah. Di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam wilayah propinsi berdasarkan kebijakan Menteri dan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam Pasal 3 disebutkan pula bahwa Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi:

- 1) Pengorganisasian perencanaan, pengendalian program dan pelaporan;
- 2) Pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, hak kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum;
- 3) Pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum dan penyuluhan hukum, serta konsultasi dan bantuan hukum;
- 4) Pengoordinasian pelaksanaan operasional unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian dan bidang masyarakat;
- 5) Penguatan dan pelayanan hak asasi manusia dalam rangka mewujudkan penghormatan, pemenuhan, pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia; dan Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah.

Dalam UUP₃ disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Setiap pelaksanaan tahapan ini tentu membutuhkan tenaga profesional di bidangnya yang akan bertugas membantu pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itulah dalam UUP₃ mengatakan bahwa Setiap tahapan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan ini diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 98). Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli (Pasal 99). Cuma pelibatan peneliti dan tenaga ahli ini tidak diatur dalam peraturan pemerintah sebagaimana perancang. Jadi, keikutsertaan peneliti dan tenaga ahli dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan menjadi suatu hal yang mutlak dilibatkan.

Pengaturan keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Dalam ketentuan Pasal 1 disebutkan bahwa “Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.” Dari defenisi tersebut diketahui bahwa perancang merupakan tenaga fungsional yang berasal dari ASN yang mempunyai tugas secara khusus untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan tersebut juga mengatur keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tahap : a. perencanaan; b. penyusunan; c. pembahasan; d. pengesahan atau penetapan; dan e. pengundangan, yang dilaksanakan pada Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 5). Pada tahap perencanaan dalam rangka kegiatan penyusunan Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan, Prolegnas atau Prolegda, program perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; dan/atau program perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Pasal 6). Kemudian keikutsertaan Perancang pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka kegiatan penyusunan : a. pokok-pokok pikiran materi muatan; b. kerangka dasar atau sistematika; c. rumusan naskah awal; d. Rancangan Undang-Undang; e. Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di tingkat pusat; f. Rancangan Peraturan Daerah; dan/atau g. Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Daerah (Pasal 7).

Keikutsertaan Perancang juga dilibatkan pada tahap pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat atau Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada pembahasan: Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II. Pembicaraan Tingkat I di Dewan Perwakilan Rakyat meliputi kegiatan dalam rapat a. kerja; b. panitia kerja; c. tim perumus/tim kecil; dan/atau d. tim

sinkronisasi. Keikutsertaan Perancang pada tahap Pembicaraan Tingkat I di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi kegiatan rapat: a. komisi; b. gabungan komisi; c. badan legislasi daerah; dan/atau d. panitia khusus. Sedangkan keikutsertaan Perancang pada tahap Pembicaraan Tingkat II meliputi kegiatan dalam pengambilan keputusan dalam rapat paripurna (Pasal 8).

Selain diatur dalam peraturan tersebut di atas, keterlibatan perancang dalam pembentukan hukum juga diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Permenkumham ini sebagai tindak lanjut dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 Pasal 3 ayat (2) yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perancang harus melakukan pengharmonisasian.

Dalam Permenkumham ini diatur bahwa Perancang harus melakukan Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah (Pasal 2). Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah meliputi: a. rancangan Peraturan Daerah Provinsi; b. rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; c. rancangan Peraturan Gubernur; d. rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota; e. rancangan Peraturan Desa atau yang setingkat; dan f. rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat (Pasal 3).

Tujuan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah berdasarkan ketentuan Pasal 5 adalah untuk menyelaraskan dengan:

- 1) Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi dan Putusan Pengadilan; dan
- 2) teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; dan menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.

BAB III

DATA LAPANGAN DAN ANALISIS

A. Data Lapangan

1. Hasil Penelitian dengan Pendekatan Kuantitatif

a. Lokasi dan Sumber Data Penelitian

Penelitian tentang Kesiapan Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-Undangan Pasca Terbentuknya Peraturan Omnibus Law dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini mengambil data pada 33 lokasi penelitian di Kanwil Kemenkumham seluruh Indonesia. Penelitian dilakukan sebagian besar dengan penyebaran Daftar Pertanyaan (Kuisisioner) melalui *google form* dan sebagian kecil yang didatangi secara langsung, dengan sumber data penelitian Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.1. Lokasi Kajian Penelitian

NO.	KANWIL KEMENKUMHAM	NO.	KANWIL KEMENKUMHAM
1.	DKI Jakarta	19.	Kalimantan Barat
2.	Banten	20.	Kalimantan Tengah
3.	Jawa Barat	21.	Kalimantan Timur
4.	Jawa Tengah	22.	Bali
5.	D.I Yogyakarta	23.	Nusa Tenggara Barat
6.	Jawa Timur	24.	Nusa Tenggara Timur
7.	Nangroe Aceh Darussalam	25.	Sulawesi Selatan
8.	Sumatera Utara	26.	Sulawesi Barat
9.	Sumatera Barat	27.	Sulawesi Tengah
10.	Sumatera Selatan	28.	Sulawesi Tenggara
11.	Riau	29.	Sulawesi Utara
12.	Riau Kepulauan	30.	Gorontalo
13.	Jambi	31.	Maluku
14.	Bangka Belitung	32.	Maluku Utara
15.	Bengkulu	33.	Papua
16.	Lampung		
17.	Kalimantan Selatan		
18.	Papua Barat		

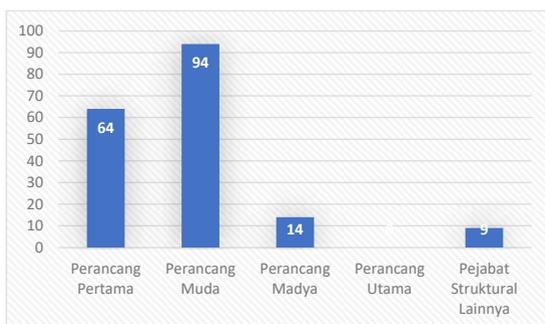
Sumber: Hasil Penelitian (data diolah)

b. Karakteristik Data Penelitian

Dari 33 Kanwil Kemenkumham yang menjadi sampel penelitian ini sampai dengan tahap pentabulasian akhir diperoleh responden sebanyak 181 orang dengan karakteristik terdiri dari Perancang Pertama, Perancang Muda, Perancang Madya dan

beberapa Pejabat Struktural yang merangkap Perancang atau yang tugasnya berkaitan dengan tugas Perancang, dengan persebaran data tertinggi sebanyak 94 orang Pejabat Fungsional Perancang Muda dan terendah sebanyak 9 orang Pejabat Struktural lainnya, sebagaimana terlihat dalam grafik di bawah ini:

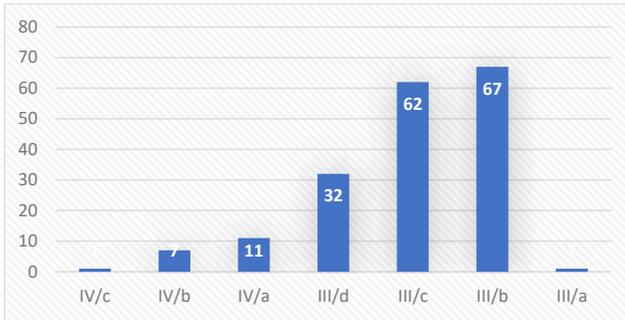
Gambar 3.1. Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Jabatan



Sumber: Hasil Penelitian (data diolah)

Karakteristik responden berdasarkan kepangkatan persebaran data tertinggi sebanyak 67 orang Penata Muda Tk I (III/b) dan terendah masing-masing sebanyak 1 orang Pembina Utama Muda (IV/c) dan Penata Muda (III/a), sebagaimana terlihat dalam grafik di bawah ini:

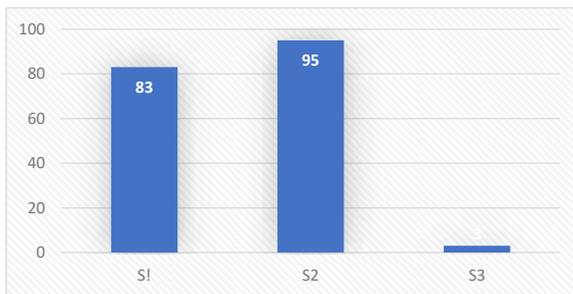
Gambar 3.2. Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Kepangkatan



Sumber: Hasil Penelitian (data diolah)

Sedangkan berdasarkan latar belakang pendidikan persebaran data tertinggi sebanyak 95 orang S2 dan terendah sebanyak 3 orang berpendidikan S3, sebagaimana terlihat dalam grafik di bawah ini:

Gambar 3.3. Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan



Sumber: Hasil Penelitian (data diolah)

c. Persepsi Kesiapan Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan

Di dalam Pasal 181 Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja sudah dimanatkan bahwa:

- (1) Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang berlaku dan bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi yang dikoordinasikan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan;
- (2) Harmonisasi dan sinkronisasi yang berkaitan dengan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan bersama dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri;
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai harmonisasi dan sinkronisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penelitian ini mencoba memotret persepsi responden terhadap kesiapan pelaksanaan dari Pasal 181 tersebut. Variabel aspek kesiapan kemudian diturunkan kedalam 19 indikator/pernyataan yang dihitung dengan menggunakan rumus skala likert. Hasilnya

adalah **83,47**, artinya persepsi responden menunjukkan nilai yang sangat positif, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.2. Persepsi Responden Terhadap Kesiapan Pelaksanaan Harsin Peraturan Perundang-undangan

NO.	PERNYATAAN	SS	S	RG	TS	STS
1.	Pasal 181 ayat (1) dan (2) UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) mengamanatkan pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi (Harsin) terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan UU CK dan Undang-Undang lain yang lebih tinggi serta putusan hakim. Kemenkumham (dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan/Ditjen PP dan Kanwil) berperan penting dalam pelaksanaan kegiatan Harsin tersebut.	98	79	4		
2.	Ditjen PP sudah sangat siap dan berpengalaman dalam pelaksanaan kegiatan Harsin.	90	87	4		
3.	Perancang Ditjen PP sudah sering melakukan tugas Harsin terkait dengan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang masih eksis berlaku.	82	95	4		
4.	Kanwil Kementerian Hukum dan HAM sudah sangat siap dan berpengalaman dalam pelaksanaan kegiatan Harsin	72	94	13	2	
5.	Perancang Kanwil sudah sering dilibatkan dalam melakukan tugas Harsin bersama dengan Biro Hukum Pemda terkait dengan Peraturan Daerah.	70	94	12	5	
6.	Perancang Peraturan Perundang-undangan sudah mengetahui dan memahami amanat Pasal 181 ayat (1) dan (2) UU CK terkait pelaksanaan Harsin.	67	99	15		

7.	Dalam pelaksanaan amanat Pasal 181 ayat (1) dan (2) UU CK, perancang Ditjen PP dan Kanwil tidak menemui hambatan dalam melakukan tugas Harsin.	43	90	28	19	1
8.	Perancang Ditjen PP dan Kanwil sudah memahami bagaimana melakukan Harsin terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang masih eksis, sebagaimana diamanatkan ketentuan Pasal 181 ayat (1) dan (2) UU CK	59	101	20	1	
9.	Dalam melaksanakan tugas Harsin selama ini, perancang Ditjen PP dan Kanwil hanya melakukan kegiatan Harsin pada Konsep Rancangan Peraturan bukan terhadap peraturan yang masih eksis.	57	95	8	20	1
10.	Kemenkumham (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan) perlu menyiapkan konsep dan metode pelaksanaan Harsin terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.	89	90	1	1	
11.	Kemenkumham (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan) sudah menyiapkan konsep dan metode harmonisasi dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang masih eksis berlaku.	50	99	30	2	
12.	Pelaksanaan kegiatan Harsin menggunakan metode pembentukan regulasi berdasarkan teori Regulation Impact of Assessment, Roccipi, dan Cost Benefit of Analysis (CBA)	53	107	20	1	
13.	Kuantitas SDM Perancang sudah mendukung pelaksanaan kegiatan Harsin pasca berlakunya UU CK	49	107	17	7	1

14.	SDM Perancang memiliki kualitas yang mumpuni karena sudah mendapatkan pelatihan sesuai dengan kompetensi keahliannya.	56	105	18	2	
15.	Ketersediaan informasi dan database peraturan perundang-undangan sudah memadai dalam pelaksanaan kegiatan Harsin.	42	107	22	9	1
16.	Struktur organisasi di Pusat dan Daerah sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan Harsin sebagaimana diamanatkan Pasal 181 UU CK	46	116	17	2	
17.	Ketersediaan anggaran sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan Harsin untuk mendukung amanat Pasal 181 UU CK.	29	84	50	14	4
18.	Kemenkumham sudah menganggarkan pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi di Pusat dan Daerah dalam pelaksanaan kegiatan Harsin sesuai amanat Pasal 181 UU CK	41	96	30	14	
19.	Ketersediaan sarana dan prasarana sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan Harsin pasca berlakunya UU CK.	31	87	35	25	5
TOTAL		1124	1832	348	169	22
TOTAL x nilai likert		5260	7328	1044	338	22
TOTAL likert		14352				
TOTAL responden		181				

NILAI skor tertinggi	905
TOTAL likert : jumlah pertanyaan	755,37
NILAI likert	$755,37 : 905 \times 100$ = 83,47

Sumber: Hasil Penelitian (data diolah)

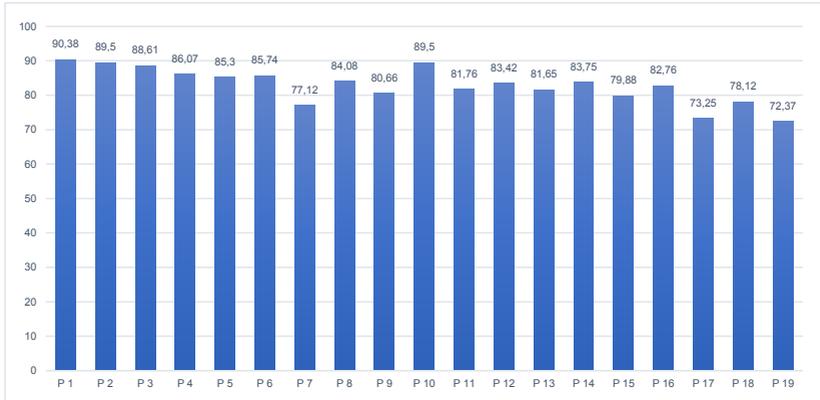
Dari 19 indikator/pernyataan, 2 (dua) pernyataan yang memiliki nilai tertinggi adalah pernyataan tentang:

1. Pasal 181 ayat (1) dan (2) UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) mengamanatkan pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi (Harsin) terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan UU CK dan Undang-Undang lain yang lebih tinggi serta putusan hakim. Kemenkumham (dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan/ Ditjen PP dan Kanwil) berperan penting dalam pelaksanaan kegiatan Harsin tersebut;
2. Kemenkumham (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan) perlu menyiapkan konsep dan metode pelaksanaan Harsin terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Kemudian 2 (dua) pernyataan terendah adalah:

1. Ketersediaan anggaran sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan Harsin untuk mendukung amanat Pasal 181 UU CK;
2. Ketersediaan sarana dan prasarana sudah mendukung dalam pelaksanaan kegiatan Harsin pasca berlakunya UU CK.

Gambar 3.4. Grafik Persepsi Responden dalam Tiap Pernyataan Atas Kesiapan Pelaksanaan Harsin



Sumber: Hasil Penelitian (data diolah)

2. Hasil Penelitian dengan Pendekatan Kualitatif.

a. Kesiapan Kementerian Hukum dan HAM (Ditjen PP, Kanwil dan Perancang) dalam pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kegiatan penelitian ini selain menjangking data melalui pengisian google form berdasarkan pilihan yang telah ditentukan tim peneliti. Terhadap 181 responden dibuka kesempatan untuk mengisi kuisisioner berupa daftar pertanyaan. Hasil jawaban responden terdapat saran dan masukan yang dapat di kategorikan, sebagai berikut :

- Terkait ketersediaan Juklak dan Juknis Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi (Harsin).

Para JFT Perancang perundang-undangan umumnya mengharapkan adanya pedoman teknis (juklak atau juknis) terkait

konsep dan mekanisme pengharmonisasian, sinkronisasi, dan pembulatan konsepsi Rancangan peraturan perundang undangan di daerah, yang mengikat Kanwil dengan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Harsin terkait Pasal 181 ayat (1) dan ayat (2) UU CK, sehingga tercapai kesamaan persepsi dan standarisasi dalam pelaksanaan. Kemudian perlu peningkatan penganggaran, sarana dan prasarana dalam pelaksanaan harsin tersebut, karena saat ini program kegiatan Harsin masih dianggarkan dalam kegiatan Analisa dan Evaluasi dan itupun masih terbatas pada beberapa peraturan Perundang-undangan. Selain itu para perancang juga mengharapkan agar Kemenkumham (Ditjen PP) segera menyiapkan konsep dan metode harmonisasi dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang pasca berlakunya UU CK

- Terkait perlunya sosialisasi lebih lanjut tentang pelaksanaan Harsin.

Pada umumnya para perancang memandang perlu dilakukan sosialisasi di daerah terkait peran JFT Perancang dalam teknis pelaksanaan harsin pasca diterbitkannya UU CK mengingat substansi perubahan dalam UUCK yang sangat kompleks, sehingga JFT Perancang mempunyai pemahaman dan penguatan dari substansi UUCK. Dalam sosialisasi harus dijelaskan bagaimana konsep dan metode harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan perundang-undangan tersebut, apakah perlu disusun perda omnibus law yang menghimpun perubahan perda secara keseluruhan atau perubahan/penggantian masing-masing Perda.

- Terkait perlunya sinergi, koordinasi dan kerjasama antara Kanwil dengan Pemda dan Pusat.

Para JFT Perancang umumnya menghendaki perlu ditingkatkannya sinergi, koordinasi dan kerejasama antara Pusat dan Daerah di satu sisi dan antara Kantor wilayah dengan pemerintah daerah provinsi dan Kabupaten/kota di sisi lain. Kerjasama ini perlu diintensifkan dimulai dengan Rapat Koordinasi (Rakor) antara kanwil kemenkumham dengan pemerintah daerah guna menyamakan persepsi dalam hal pelaksanaan Harsin. Sehingga dapat menjadi satu pemahaman, sejalan dan seirama, tanpa adanya ego sektoral.

- Terkait perlunya peningkatan kapasitas SDM Perancang.

Pada umumnya JFT Perancang mengatakan bahwa dalam pelaksanaan Harsin baik di Ditjen PP maupun Kanwil, perlu menyiapkan SDM Perancang Peraturan Perundang-undangan untuk meningkatkan kompetensi dalam menganalisis Peraturan Perundang-undangan Eksisting. Peningkatan kompetensi perancang ini dilakukan melalui Diklat intensif.

- Terkait Perlunya Penambahan Anggaran.

Para perancang umumnya berpandangan bahwa untuk kelancaran tugas pengharmonisasian di tingkat Kanwil, sebaiknya didukung anggaran dalam DIPA yang memadai sesuai dengan jumlah permohonan harmonisasi Raperda yg diajukan oleh Pemda karena selama ini anggaran Harsin tidak memadai.

- Lainnya :
 - Untuk melaksanakan Harsin sebaiknya tidak hanya dilaksanakan di unit yang memang tugasnya harmonisasi tapi dapat didukung oleh unit lain juga di Ditjen PP dan Kanwil mengingat SDM yang ada di Tusi harmonisasi juga terbatas.
 - Penataan kembali organisasi di Ditjen PP dan Kanwil.
 - Agar Balitbangkumham melakukan analisa terhadap Peraturan Daerah yang bersinggungan dengan UU CK sehingga apabila ditemukan sejumlah Perda yang belum dilakukan penyesuaian agar direkomendasikan untuk segera dilakukan revisi atau pencabutan
 - Segera diselesaikan PP Harsin dan disiapkan anggaran dan sarana prasarananya.

b. Hasil Diskusi dengan Narasumber terkait Konsep Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan.

Tim penelitian ini telah mengundang beberapa narasumber untuk menyampaikan pemikiran mengenai konsep RPP Harsin dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan UUCK, Undang-Undang lain maupun dengan putusan pengadilan. Kegiatan diskusi ini dilaksanakan Secara daring melalui *Zoom Meeting* berturut-turut mulai tanggal : 14 Juni 2021, 28 Juni 2021 dan 6 Juli 2021, yang hasilnya dirangkum sebagai berikut :

- Narasumber Dr. Wicipto Setiadi, SH, MH dipandang tepat untuk dimintakan pemikirannya, karena beliau cukup lama malang melintang dan berkarier di Ditjen PP hingga puncak kariernya menjadi Dirjen PP dan Kepala BPHN. Wicipto Setiadi menyampaikan pemikiran perihal Harmonisasi dan Sinkronisasi pasca berlakunya UUCK sebagai berikut :
1. Sebelum adanya UUCK, proses harmonisasian hanya terbatas pada rancangan UU, sementara untuk UU yang telah disahkan dilakukan proses review, baik secara yudisial melalui proses *judicial review*, serta melalui cara non yudisial melalui pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri serta melalui proses analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Ketika review yang bersifat yudisial bersifat mengikat, maka review yang bersifat non-yudisial sifatnya adalah sebagai bahan pertimbangan.
 2. Terkait dengan Pokja, selama ini tidak terdapat Pokja dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi, melainkan melalui direktorat seperti harmonisasi I, II, dan sebagainya, yang sifatnya melekat pada tusi direktorat tersebut dengan melibatkan berbagai kementerian dan pakar.
 3. Merujuk kepada rumusannya, proses harmonisasi dan sinkronisasi tetap diberlakukan kepada rancangan UU yang bersifat mengubah UU existing yang berkaitan dengan UUCK. Hanya saja, melihat draf RPP Harmonisasi dan sinkronisasi kesannya menjadi tidak berfokus, terlalu luas cakupannya karena mengatur hingga kepada kriteria dari pemohon harmonisasi dan sinkronisasi, yang selama ini hanya berlaku kepada harmonisasi dan sinkronisasi secara yudisial.

4. Selain itu, pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menurut RPP tersebut dinilai justru membuat proses harmonisasi dan sinkronisasi di tingkat daerah menjadi kompleks, serta harus didukung oleh SDM yang kompeten karena pihak yang terlibat sampai kepada tingkat kementerian.
5. Pembuatan undang-undang sejatinya merupakan domain dari pihak negara/pemerintah, dengan publik memiliki peran sebagai pemberi masukan. Hanya saja apabila undang-undang yang dibuat tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka berpotensi untuk diajukan *judicial review*. Terkait kewenangan yang diberikan oleh Pasal 181 UU Ciptaker apakah berbenturan dengan kewenangan MA?. Terdapat perbedaan dimana review yang dilakukan oleh aktor negara non-yudisial memiliki sifat tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, hanya berupa rekomendasi. Berbeda dengan putusan yang dikeluarkan oleh MA/MK yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
6. Terkait kedudukan UU No 15 tahun 2019 dalam kaitannya dengan UU Ciptaker, Tidak terdapat efek yang besar apabila dibandingkan dengan UU No. 11 Tahun 2012. Hal ini karena UU 15 Tahun 2019 lebih memberikan wewenang yang lebih besar kepada kanwil. Meskipun demikian, hal ini menunjukkan pentingnya proses harmonisasi dan sinkronisasi dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.
7. Kementerian Hukum dan HAM seharusnya mampu untuk menindaklanjuti perubahan revisi Pasal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 dengan mempertimbangkan

kewenangan yang besar terhadap keberadaan perancang peraturan perundang-undangan di tingkat kanwil. Masih kurangnya sinergi antara Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri dinilai menyebabkan keberadaan Perancang Peraturan Perundang-Undangn pada tingkat Kanwil belum berjalan secara efektif.

8. UU 15 tahun 2019 berpengaruh terhadap implementasi UU 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, secara materi muatan UU 12 Tahun 2011 seharusnya termasuk ke dalam UU yang dilebur ke dalam UU Cipta Kerja.
9. Secara muatan UU Cipta Kerja masih bersifat membingungkan karena terdapat norma baru dan norma-norma yang berkonflik.
10. Dalam mengatur muatan yang harusnya diatur dalam RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi, harus dipelajari terlebih dahulu muatan pada Pasal 181 UU Cipta Kerja. Usulan bahwa setiap warga negara dapat mengajukan harmonisasi dan sinkronisasi dianggap menyalahi kaidah pelaksanaan yang berlaku, yang memberikan amanat kepada lembaga negara. Oleh karena itu, apabila warga negara ingin mengajukan harmonisasi dan sinkronisasi seharusnya diajukan melalui mekanisme kelembagaan.
11. Meninjau kepada ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja, RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi merupakan suatu mekanisme yang sebenarnya tidak perlu dan dikhawatirkan akan membuat pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menjadi tidak efektif. Harusnya pelaksanaan ketentuan Pasal 181 mengacu

saja kepada mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi yang ada yang telah berjalan selama ini. Selain itu, agar pelaksanaan amanat pasal ini dapat berjalan secara efektif, seluruh instansi yang ada seharusnya dapat mendiskusikan serta melakukan kesepakatan akan ketentuan dari Pasal 181 UUCK.

Dalam sesi diskusi muncul tanggapan dan pertanyaan dari Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Bapak Ceno Hersusetiokartiko, Bc.IP, S.H. M.H., Ketua Tim dan Anggota Tim. Bahwa diklat perancang peraturan perundang-undangan yang sudah berjalan selama ini dinilai masih kurang intensif dan pelatihannya juga masih kurang, menyebabkan perancang peraturan perundang-undangan yang ada kurang efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, apalagi dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas bersama dengan Pemerintah Daerah. Kemudian Tanggapan dari anggota tim peneliti, bahwa selama ini harmonisasi dan sinkronisasi dipahami dilakukan pada tahap perancangan. Berbeda dengan ketentuan Pasal 181 yang diimplementasikan kepada undang-undang yang bertentangan. Apakah perlu dibuat suatu konsep baru dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi, atau dapat menggunakan mekanisme yang selama ini berjalan? Pertanyaan lainnya dari anggota tim peneliti, menanyakan bahwa dikaitkan dengan RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi serta dikaitkan dengan peran Balitbang Hukum dan HAM dalam penelitian ini, serta hubungannya dengan Ditjen PP, rekomendasi kebijakan apa yang kemudian dapat diberikan yang sesuai dengan Ditjen PP terutama dari segi SDM dan kelembagaan, serta bagaimana rekomendasi mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi yang diberikan?

Jawaban narasumber, Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H., bahwa dalam menyusun rekomendasi harus memahami terlebih dahulu amanat Pasal 181, terutama pada ayat 1 dan 2. Terkait rekomendasi terhadap Ditjen PP dapat disampaikan secara jelas, namun untuk pengambilan keputusan diserahkan kepada Ditjen PP. Untuk memperjelas arah penelitian, tim peneliti dapat melakukan pertemuan kembali dengan Ditjen PP untuk melakukan konfirmasi dengan mempertimbangkan pendapat yang narasumber berikan. Agar dalam penyusunan rekomendasi nantinya memiliki arah yang benar.

- Narasumber Dr. Bayu Dwi Anggoro (FH Universitas Jember) menyampaikan pemikiran perihal Harmonisasi dan Sinkronisasi pasca berlakunya peraturan Omnibus law dalam UUCK sebagai berikut :
 1. Definisi para ahli tentang omnibus law, serta ciri-ciri yang mendefinisikan konsep omnibus law itu sendiri, berupa:
 - 1). mengubah atau mengganti beberapa UU ke dalam satu UU;
 - 2). memiliki topik yang bermacam-macam, dapat tidak bersifat berkaitan;
 - 3). memfasilitasi kebijakan tertentu yang diambil oleh negara.
 2. Merujuk kepada tata peraturan di Indonesia, omnibus law sejatinya masih merupakan undang-undang biasa, karena dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR (atau sebaliknya). Meskipun demikian omnibus law berbeda dengan undang-undang payung karena subyek yang terkandung tidak secara langsung berkaitan satu sama lain. Selain itu, omnibus law juga bukan merupakan hukum kodifikasi karena

- 1). bidang yang dibahas bersifat lintas, dan 2). materi muatan bukan suatu bidang hukum tertentu yang diatur secara lebih luas.
3. Manfaat dari omnibus law, berupa: 1). mempersingkat proses legislasi; 2). mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU; 3). efisiensi biaya proses legislasi; dan 4). harmonisasi pengaturan akan terjaga.
4. Kelemahan dari omnibus law, berupa: 1). pragmatis dan kurang demokratis; 2). membatasi ruang partisipasi; 3). mengurangi ketelitian dan kehati-hatian dalam penyusunannya; 4). potensi melampaui ketentuan dalam konstitusi.
5. Analisa teknik penyusunan omnibus law, berupa kesesuaian dengan UU 12/2011, serta muatan yang tidak sesuai dengan UU 12/2011.
6. Tantangan adopsi omnibus law, berupa: 1). masing-masing undang-undang telah memiliki landasan filosofis; 2). Jaminan partisipasi publik dalam proses pembentukan UU; dan 3). parameter materi muatan antara omnibus law dan UU biasa.
7. RPP pelaksanaan UU Cipta Kerja, berupa 49 peraturan pelaksana dari 450 ketentuan UU Cipta Kerja, dengan 49 peraturan pelaksana berisikan 466 materi , dengan 11 materi didelegasikan ke PP, 11 materi ke Perpres, 377 materi ke Permen; 60 materi ke peraturan K/L lainnya. Selain itu perintah pengaturan tersebut juga diamanatkan ke dalam peraturan yang sejajar secara tersendiri, di luar 49 RPP tersebut.

8. pendelegasian ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja ke dalam Permen menimbulkan permasalahan karena saat ini jumlah regulasi terbesar adalah Permen, menyebabkan potensi tumpang tindih.
9. Permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia berupa belum terlembaganya evaluasi secara rutin oleh lembaga pembentuk (*legislative/executive review*).

Kegiatan kemudian dilanjutkan dengan sesi diskusi dimana Ketua Tim, menanyakan mengapa materi dari UU Cipta Kerja menggunakan kata harmonisasi dan sinkronisasi, bukan *legislative/executive review* sebagai analisis dan evaluasi hukum?. Narasumber menjelaskan bahwa penggunaan analisis dan evaluasi hukum hanya berlaku secara internal, bukan dapat dilakukan secara lintas kelembagaan seperti harmonisasi dan sinkronisasi. Selain itu, harmonisasi dan sinkronisasi memiliki kekuatan hukum yang lebih mengikat daripada analisis dan evaluasi hukum yang sifat keluarannya hanya berupa rekomendasi. Selain itu, ketentuan RPP mengenai proses harmonisasi dan sinkronisasi hanya melalui proses pengaduan, dikhawatirkan akan 1). mengebiri keaktifan lembaga terkait dalam melakukan pemantauan pelaksanaan UU dan 2). Ketentuan permohonan tidak merupakan amanat dari Pasal 181 Undang-Undang Cipta Kerja.

Pertanyaan dari anggota tim peneliti, menanyakan mengenai dua mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi, yakni pasif dan aktif. Apabila pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi nantinya dilakukan secara pasif, maka seperti apa mekanisme harmonisasi

dan sinkronisasi yang dapat dilakukan?. Narasumber mengatakan bahwa ketentuan Pasal 181 tidak bersifat limitatif karena mekanisme RPP berupa pengaduan tidak tercantum dalam pasal tersebut. Selain itu, mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi melalui mekanisme pengaduan justru akan bertentangan dengan tugas dan fungsi perlindungan masyarakat secara preventif yang dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu, seharusnya ketentuan mengenai pengaduan tidak perlu ada di dalam RPP dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi.

Dalam konteks harmonisasi dan sinkronisasi terkait dengan RPP, prinsip *executive review* dan *judicial review* sejatinya berbeda. Ketika *judicial review* mampu untuk membatalkan suatu peraturan, *executive review* tidak memiliki kuasa dalam mencabut suatu peraturan, terkecuali oleh lembaga yang membuat peraturan itu sendiri. Selanjutnya ia katakan bahwa RPP hendaknya tidak bersifat kaku, rumuskan bentuk yang paling ideal, agar dapat dilakukan perbaikan di kemudian hari, terutama mengingat tugas harmonisasi dan sinkronisasi Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak mudah. Oleh karena itu, jangan ketentuan yang ada dikunci, yang dikhawatirkan akan menghambat pelaksanaan tujuan dari UU itu sendiri.

Pertanyaan dari anggota Tim Peneliti lainnya, bahwa selama ini fungsi harmonisasi dalam tahap RUU telah dilakukan oleh Ditjen PP. Dengan adanya ketentuan dari UU Cipta Kerja ini, apakah pengertian dari harmonisasi dan sinkronisasi menurut UU Cipta Kerja serupa dengan harmonisasi dan sinkronisasi yang dilakukan oleh Ditjen PP?. Selain itu, pada tahun 2018 Kemenkumham melakukan pembahasan UU mengenai harmonisasi peraturan

daerah. Apakah pelaksanaan kebijakan ini dapat dimasukkan ke dalam mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi Undang-Undang Cipta Kerja?

Jawaban dari narasumber, bahwa selama ini harmonisasi yang dilakukan oleh Ditjen PP hanya terbatas pada RUU, RPP, RPerpres, dan Ranperda. Hal tersebut dinilai mempersempit ruang gerak dan optimalisasi pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi. Oleh karena itu kebijakan harmonisasi dan sinkronisasi seharusnya dapat diperluas agar pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dapat berjalan secara lebih efektif.

Pertanyaan lainnya dari anggota tim, menanyakan agar implementasi dari ketentuan Pasal 181 tidak dipersempit, agar pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi UU Cipta Kerja oleh Kementerian Hukum dan HAM cq. Ditjen PP dapat berjalan secara lebih optimal dan efektif, bagaimana substansi materi dari RPP harmonisasi dan sinkronisasi yang ideal?

Jawaban narasumber bahwa dalam penyusunan RPP dapat mencontoh Permenkumham No. 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi, karena Permenkumham ini sudah mengatur mengenai harmonisasi dan sinkronisasi secara tatacara executive review. Selain itu perlu untuk ditentukan secara jelas jenis regulasi apa saja yang dapat dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi di bawah RPP. Terkait mekanisme dapat melalui permohonan serta dari pemantauan, dengan mengindahkan ruang gerak dari pelaksanaan UU Cipta Kerja. Pemantauan ini dapat bersumber dari analisis dan evaluasi BPHN, kajian dari Balitbang Hukum

dan HAM, serta pelaksanaan pemantauan lainnya. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi hendaknya melibatkan unsur klarifikasi dan permintaan pendapat dari seluruh pihak agar bersifat obyektif.

- Narasumber Dr. Fitriani Ahlan Sjarif (FH Universitas Indonesia) menyampaikan pemikiran perihal Harmonisasi dan Sinkronisasi pasca berlakunya peraturan Omnibus law dalam UUCK sebagai berikut :
 - Pada saat ini hanya dikenal istilah “Harmonisasi” yang terdapat pada UU No. 12 Tahun 2011. Lalu istilah Pengharmonisasian muncul pada Permenkumham yang menjelaskan merupakan proses penyesuaian substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional. Kemudian dalam PP no. 59 Tahun 2016 Yang dimaksud dengan “pengharmonisasian” antara lain pengharmonisasian dengan sila-sila dalam Pancasila, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat.
 - Setelah diundangkannya UUCK harus segera ditetapkan Peraturan Pelaksana, karena banyaknya sektor dan aturan yang terdampak. Kemudian dengan diundangkannya UUCK terdapat 440 aturan terkait yang harus ditetapkan.

- Konsep omnibus law sebelumnya telah diaplikasikan pada Peraturan Menteri Keuangan RI No.18 /PMK 03/2021 tentang pelaksanaan UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah serta Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. PMK terdiri dari 119 Pasal namun substansi sangat membingungkan.
- Tugas harmonisasi menjadi sulit karena harus membandingkan beberapa undang-undang, dimana UUCK harus membandingkan 82 UU terdampak. Harmonisasi dan Sinkronisasi adalah persidangan yang diselenggarakan dengan tujuan untuk memeriksa, menganalisis, dan mengevaluasi materi muatan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan. Dengan penjelasan tersebut narasumber tidak setuju dengan konsep Harmonisasi dan Sinkronisasi karena konsep tersebut harus dilakukan sebelum disahkan atau diundangkan suatu Peraturan Perundang-Undang. Perlu adanya putusan dari Lembaga yudikatif yang menjelaskan bahwa suatu aturan yang dimohonkan untuk Harmonisasi dan Sinkronisasi.
- Narasumber Dr. Jamin Ginting (FH Universitas Pelita Harapan) menyampaikan pemikiran perihal Harmonisasi dan Sinkronisasi pasca berlakunya peraturan Omnibus law dalam UUCK sebagai berikut :

- Konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi mempunyai subyek Peraturan dibawah Undang-Undang. Pada Pasal 181, bahwa setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang berlaku dan bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi yang dikoordinasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum. Dengan isi Pasal tersebut harus dijelaskan model dalam melakukan proses Harmonisasi dan Sinkronisasi, apakah menggunakan model quasi peradilan.
- Pada dasarnya istilah Harmonisasi terdapat pada UU No. 12 Tahun 2011. Dikenal istilah pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Jadi proses harmonisasi dilaksanakan pada aturan yang masih dikategorikan sebagai konsep, bukan peraturan yang sudah ditetapkan. Kata harmonisasi digunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan. Harmonisasi juga berhubungan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan perlu juga dipahami asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.

- Menurut Peter Mahmud Marzuki (2011: 99), terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superior derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Pengertian sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan dan menyesuaikan antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hierarkis vertikal.
- Dampak hukum apabila tidak melakukan penyesuaian antara peraturan perundang-undangan adalah disharmoni yang dapat mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, timbulnya ketidakpastian hukum, peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur. Adapun beberapa faktor yang menyebabkan disharmoni adalah sebagai berikut:
 1. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
 2. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;

3. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
4. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
5. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
6. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.
 - Perihal Mekanisme Hukum Acara yang digunakan dalam Pemeriksaan di Tingkat Pokja, bahwa dalam Harmonisasi dan Sinkronisasi melalui panel persidangan yang keanggotaannya berasal dari kementerian/lembaga terkait, pakar/ahli, perancang Peraturan Perundang-undangan, kalangan profesional, dan praktisi. Dengan ketentuan tersebut harus memperhatikan Hukum Acara, Bentuk Putusan, Jangka Waktu Pemeriksaan, dan Upaya Hukum.
 - Narasumber setuju dengan konsep Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan pendekatan quasi peradilan dan mediasi.

Setelah selesai pemaparan kemudian dilanjutkan dengan diskusi yang hasilnya dirangkum sebagai berikut:

- i. Cost peradilan tidak murah dan menghabiskan banyak waktu, pemerintah berharap dapat menyelesaikan permasalahan aturan tanpa melalui yudikatif.

- ii. Ketika UUCK diundangkan, maka RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi perlu diperhatikan terkait mekanisme, penyelesaian konflik, dan menghindari pertentangan antar Kementerian/Lembaga.
- iii. Permasalahan akan muncul ketika terdapat ketidakharmonisan dari aturan pusat dan daerah berkaitan dengan pembagian tugas dan kewenangan. Konsekuensinya yaitu akan ada sejumlah daerah yang menentang. Mekanisme yang dikedepankan yaitu bentuk mediasi dibarengi dengan peningkatan SDM dan Anggaran.
- iv. Harmonisasi tetap harus dilakukan sebelum suatu peraturan ditetapkan. RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi harus disempurnakan, sehingga konsep pada Pasal 181 dapat ditetapkan mekanismenya

B. Analisis

a. Kesiapan Konsepsi Harmonisasi dan Sinkronisasi Omnibus Law UUCK

1. Kepastian Hukum mendorong peningkatan perekonomian.

Upaya pemerintah menarik investor dari negara-negara maju sangat terhambat, karena tidak didukung dengan regulasi yang investor friendly. Indonesia sebagai salah satu negara anggota perjanjian perdagangan internasional dalam kerangka GATT/WTO, menyetujui untuk mengadopsi prinsip-prinsip perdagangan yang telah disepakati tersebut ke dalam peraturan penanaman modal nasional, antara lain tidak membedakan penanaman modal asing dan dalam negeri, memberikan

perlakuan yang sama (non diskriminasi) dan sebagainya. Pemerintah pun telah melakukan perubahan UU Penanaman Modal Asing No.1/1967 menjadi UU Penanaman Modal (UUPM) No. 25/2007. Dalam ketentuan baru ini telah diatur pelayanan terpadu satu pintu untuk memudahkan pengurusan perizinan dan menghilangkan hambatan yang selama ini terjadi. Ternyata kemudahan-kemudahan dan prinsip-prinsip yang telah diadopsi tidak bisa menjadi obat mujarab untuk menyelesaikan hambatan investasi, karena persoalan investasi terkait dengan berbagai regulasi di bidang lain yang menjadi kewenangan kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah. Sehingga, dengan hanya merubah peraturan UUPMA menjadi UUPM saja tetap tidak bisa memberikan kepastian hukum berusaha bagi investor. Tampaknya belum ada keselarasan antara pemikiran pembuat kebijakan dengan prinsip-prinsip yang dianut pelaku ekonomi. Jika mengacu pada pemikiran dari Rudolf Stammler bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil yang dituangkan dalam regulasi harus mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dengan maksud dan tujuan serta kepentingan umum. Pembuat kebijakan harus bisa menselaraskan antara maksud dan tujuan pelaku ekonomi yang memiliki prinsip efisiensi dan mencari keuntungan dalam setiap kegiatan usaha yang dijalankan dengan maksud dan tujuan dari pemerintah itu sendiri dalam membuka kesempatan kerja dan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Ketika investor mengurus izin investasi di pusat melalui pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) proses masih belum ada hambatan. Setelah investor mengurus perizinan yang

berhubungan dengan keperluan investasi dan lokasi investasi mulailah timbul persoalan dengan sederet regulasi yang menghambat pada kementerian/lembaga terkait. Banyaknya urusan perizinan dengan proses yang cukup menyita waktu dan biaya serta tidak ada kepastian izin keluar, membuat investor jenuh dan membatalkan investasi di Indonesia. Sedangkan investor yang sudah mendapat izin dan lokasi berusaha di daerah juga tidak luput dari berbagai aturan yang menghambat. Pemerintah daerah dengan semangat menarik pendapatan asli daerah (PAD) dengan getol membuat kebijakan-kebijakan berupa retribusi yang tidak masuk akal seperti retribusi air, penerangan, jalan dan sebagainya. Kondisi sebagaimana disebut di atas sudah cukup sering dikeluhkan investor asing yang berkeinginan melakukan penanaman modal di Indonesia.

Akibat yang kita rasakan dimana para investor tidak terlalu tertarik menanamkan modal di Indonesia kecuali investasi terkait dengan sumber daya alam. Di lingkungan negara-negara ASEAN saja pun kita sangat kesulitan mengalahkan negara-negara seperti Singapura, Malaysia, Thailand bahkan Vietnam sebagai pendatang terbilang baru bila dibandingkan dengan Indonesia. Padahal semua pra syarat yang dibutuhkan investor untuk berinvestasi di Indonesia semua kita miliki seperti jumlah tenaga kerja upahnya masih relatif rendah, jumlah penduduk yang besar menjadi market potensial untuk pemasaran produk dan sebagainya. Para pembuat kebijakan tidak pernah memikirkan dampak dari regulasi yang akan disusun terhadap perekonomian. Pembuat Kebijakan membuat kebijakan hanya berdasarkan pengetahuan

dan pengalaman saja tanpa dapat melakukan prediksi hukum yang dibutuhkan. Padahal dalam UUP₃ sudah disyaratkan bahwa dalam penyusunan regulasi harus didasarkan hasil penelitian. Ternyata dalam praktek hasil penelitian dimaksud tidak pernah dilakukan sesuai metodologi penelitian dengan didukung data-data primer dan sekunder. Mereka lebih suka memberikan job pada akademisi untuk menyusun suatu naskah akademis tanpa melakukan riset yang mendalam terhadap masalah yang akan diatur. Mungkin ke depan tugas penelitian dalam rangka pembentukan regulasi yang lebih baik, dikerjakan oleh Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) dengan berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait, karena badan ini sekarang menjadi satu-satunya wadah berkumpulnya para peneliti.

Dengan produksi berbagai macam regulasi yang cenderung menghambat dan tumpang tindih, sepertinya kita menuai apa yang telah kita lakukan. Maka, saat ini kita saksikan para investor lebih senang mendirikan pabrik di negara-negara ASEAN lain, dibandingkan dengan di Indonesia. Negara-negara tersebut ibarat tempat parkir pabriknya, lalu barang-barang produksinya mereka eksport ke Indonesia karena merupakan tempat pemasaran potensial dengan jumlah penduduk yang cukup besar. Dalam kaitan ini, pendapat Daniel S. Lev sangat tepat untuk menggambarkan problem hukum kita dimana ia ungkapkan bahwa kepastian hukum merupakan sine qua non dalam pembangunan ekonomi. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak untuk menarik masuknya investor dari negara maju ke Indonesia. Tanpa adanya kepastian hukum akan sulit

menarik investor untuk menanamkan modal di Indonesia guna menciptakan lapangan kerja dan perbaikan ekonomi. Bahkan Gustav Radburch telah mengingatkan bahwa salah tujuan hukum itu adalah kepastian hukum itu sendiri. Dengan adanya kepastian hukum tersebut akan memberikan kemanfaatan bagi kemajuan perekonomian, sehingga pemerintah dapat mewujudkan cita-cita yang tertuang dalam konstitusi, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Oleh karena itulah, penting adanya kepastian hukum agar membuat proses hukum administrasi perizinan berjalan efektif guna menarik investasi untuk mendorong laju peningkatan perekonomian.

2. Simplifikasi Perundang-undangan Model Omnibus Law.

Data yang dikeluarkan Bappenas, sepanjang 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dengan kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311 peraturan. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah didominasi oleh perda kabupaten/kota sebanyak 25.575 peraturan, disusul kemudian perda provinsi sebanyak 3.177 peraturan. Data perda yang dikeluarkan Ditjen PP tahun 2016 s/d 2020 terhadap jumlah perda yang diterbitkan provinsi dan Kabupaten kota adalah sebesar 225 perda. Sementara peraturan pemerintah yang diterbitkan kementerian dari tahun 2016 s/d 2021 adalah sebesar

440 peraturan.¹⁰⁹ Dari data tersebut terlihat bahwa produk hukum yang banyak dikeluarkan ada pada tingkat kementerian, disusul kabupaten/kota dan provinsi. Oleh karena itulah banyak pihak mengatakan bahwa peraturan di negara kita sudah *hyper regulation* atau *over-regulated*.

Banyaknya regulasi yang diterbitkan oleh kementerian, provinsi dan kabupaten/kota dalam praktek dirasakan sangat menghambat masuknya investor ke Indonesia. Selain itu, regulasi tersebut juga saling bertentangan satu dengan yang lain, tidak harmonis dan sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga menghambat masuknya investasi asing. Kondisi regulasi demikian, jelas tidak dapat mengakomodir keinginan pemerintah dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui kegiatan penanaman modal. Untuk mengatasi persoalan regulasi yang obesitas tersebut, maka perlu dilakukan simplifikasi¹¹⁰ peraturan perundang-undangan. Pemerintah menyadari bahwa kegiatan merevisi peraturan satu persatu, tentu bukan pekerjaan yang mudah karena akan membutuhkan waktu yang cukup lama dalam tingkat pembahasan serta biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itulah, muncul ide simplifikasi dengan metode omnibus law untuk mengatasi tumpang tindih pengaturan yang bersinggungan dengan investasi.

109 Simplifikasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti penyederhanaan. Dikaitkan dengan jumlah peraturan perundang-undangan yang cenderung tidak proporsional bahkan mengarah pada *over-regulated* berarti jumlah peraturan perundang-undangan di sektor berusaha perlu disederhanakan. <https://peraturan.go.id/perda.html?page=9&per-page=25>

110

Dalam upaya menyederhanakan regulasi tersebut, maka pertama-tama yang dilakukan dengan teknik omnibus law adalah memasukkan sekitar 80 undang-undang kedalam satu payung, yaitu UUCK yang mengatur setidaknya 11 kluster antara lain penyederhanaan perizinan berusaha, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan pemberdayaan UMKM, kemudahan berusaha, dukungan riset inovasi, administrasi pemerintahan, pengenaan sanksi, pengadaan lahan, investasi dan proyek pemerintah, dan yang terakhir kawasan ekonomi. Sehingga dalam praktiknya, pengesahan satu UU berupa Omnibus Law Cipta Kerja langsung mengamandemen beberapa UU sekaligus.¹¹¹ Memasukkan sejumlah undang-undang ke dalam satu undang-undang menjadi satu kesatuan oleh Friedman disebut sebagai sistem hukum, dimana dalam pengaturan tersebut akan terdapat struktur hukum memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan aturan dengan norma-norma hukum yang bersifat perintah dan larangan dalam substansi hukum UUCK.

Dengan adanya penyederhanaan perundang-undangan yang banyak tersebut, diharapkan dapat meningkatkan masuknya investasi dan sekaligus memperbaiki peringkat kemudahan berusaha di Indonesia. Berdasarkan laporan Doing Business 2020 yang dirilis oleh Bank Dunia (World Bank), saat ini peringkat kemudahan berusaha atau ease of doing business Indonesia (EoDB) beradadi peringkat ke-73 dari 190 negara di dunia. Presiden Jokowi menginginkan peringkat EoDB harus dapat mencapai

111 <https://money.kompas.com/read/2020/10/17/073311026/mengapa-uu-cipta-kerja-disebut-omnibus-law?page=all>.

peringkat ke 40 dunia. Dengan alasan tersebut, pemerintah menggagas penyederhanaan regulasi dalam bentuk omnibus law guna memudahkan masuknya penanaman modal ke Indonesia, agar dapat meningkatkan perekonomian guna melakukan pembangunan dalam segala aspek. Namun penyederhanaan regulasi tidak hanya pada tataran undang-undang saja tapi juga harus menysasar peraturan di tingkat kementerian, provinsi dan kabupaten/kota.

Mengingat banyaknya regulasi di bawah undang-undang yang saling bertentangan, barangkali perlu dipertimbangkan pendapat dari Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie yang mengatakan mengenai pentingnya masalah omnibus implementation dalam pelaksanaan suatu undang-undang. Seringkali ditemukan kenyataan dalam praktik bahwa institusi atau agensi pemerintah yang diberi tanggung jawab pelaksanaan oleh undang-undang itu terdiri atas banyak lembaga sekaligus. Maka, implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan. Dalam praktek penerbitan peraturan secara bersama-sama dikenal dengan Peraturan Bersama. Selanjutnya menurut beliau, pengertian omnibus bill juga dapat dikembangkan dalam konteks peraturan perundang-undang di bawah undang-undang. Bahkan ditingkat pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Peraturan Daerah (Perda) juga dapat dilihat sebagai produk hukum, seperti undang-undang juga, tetapi bersifat lokal dan hanya berlaku di

daerah masing-masing. Jika ditingkat kabupaten dan kota juga dapat dibangun pengertian tentang Perda Omnibus. Jadi, dengan memperhatikan produk perundang-undangan di bawah undang-undang yang jumlahnya sudah terlalu banyak di kementerian, provinsi dan kabupaten/kota. Maka, penerapan omnibus bill sebagaimana disarankan Prof. Jimly patut diperhitungkan dan diakomodir dalam penyederhanaan regulasi. Dengan regulasi yang makin ramping tersebut akan dapat menghilangkan hambatan-hambatan bagi kemajuan perekonomian.

3. Metode Harmonisasi dan Sinkronisasi

Pemerintah telah menyiapkan konsep Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Dalam konsep RPP ini pendekatan yang dilakukan dalam kegiatan harmonisasi dan sinkronisasi adalah dengan cara persidangan (semi yudisial) dengan membentuk Pokja yang bersifat adhoc, yang keanggotaannya terdiri dari berbagai unsur. Dikatakan bersifat adhoc, karena Pokja hanya dapat dibentuk jika ada permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum, kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Alasan mengajukan permohonan karena dirugikan atau tugas dan fungsi kementerian atau pemda yang terhambat. Selain itu, permohonan Harmonisasi dan Sinkronisasi juga dapat dilaksanakan berdasarkan hasil pemantauan dan peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh Kementerian atau kementerian/lembaga. Konsep RPP ini sangat tidak tepat, apabila dimaksudkan untuk mengubah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang

bertentangan dengan UUCK. Sebab, sejumlah undang-undang yang dimasukkan ke dalam UUCK sudah mengalami perombakan substansi, tentu tidak lagi selaras dengan peraturan yang di bawahnya.

Secara teori pengujian (*toesting*) dibedakan antara *materiele toesting* dan *formele toesting*. Kedua bentuk pengujian tersebut dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi undang-undang. Jika pengujian undang-undang tersebut dilakukan atas materinya, maka pengujian demikian disebut pengujian materiil yang dapat berakibat dibatalkannya sebagian materi undang-undang yang bersangkutan. Sedangkan jika pengujian undang-undang dilakukan terhadap proses pembentukannya maka pengujian demikian disebut pengujian formil. Pengujian formil ini dilakukan untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibentuk melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

Pengujian yang dilakukan Pokja dengan cara memeriksa, menganalisa, dan memutuskan materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, maka dapat dikatakan pengujian materiil. Tetapi pemeriksaan Pokja tidak termasuk sebagai pengujian materiil sebagaimana teori tersebut di atas, karena dia tidak bisa membatalkan materi undang-undang yang dimohonkan pengujian. Dalam konsep RPP Harsin tugas Pokja hanya sampai tahap pemberian rekomendasi. Langkah berikutnya menyampaikan rekomendasi pada Menteri Hukum dan HAM dan selanjutnya rekomendasi tersebut disampaikan pada kementerian terkait. Apabila kementerian terkait tidak

menindaklanjuti hasil rekomendasi, maka Menteri Hukum dan HAM menyampaikan rekomendasi kepada Presiden dan selanjutnya akan memerintahkan kementerian tersebut untuk melakukan pencabutan regulasi. Proses ini cukup panjang dan kemungkinan akan memakan waktu lama sehingga tidak efisien.

Kelemahan model pemeriksaan dalam konsep RPP Harsin, tidak menjelaskan batas waktu dan cara-cara pemeriksaan. Padahal batas waktu dan cara-cara pemeriksaan itu penting dalam pelaksanaan tugas Pokja. Kemudian, tidak ada penolakan bilamana dalam pemeriksaan tidak terbukti peraturan yang dimohonkan bertentangan dengan peraturan di atasnya. Dalam RPP tidak diatur bagaimana mekanisme bila pemohon baik perorangan atau badan hukum maupun kementerian/lembaga serta pemerintah daerah tidak menerima hasil dari rekomendasi, misalnya apa yang direkomendasikan tidak sesuai dengan apa yang dimohonkan. Dengan membuka kesempatan pengajuan permohonan pengujian perundang-undangan pada perorangan dan badan hukum akan berpotensi menumpuknya permohonan. Apakah semua permohonan harus diperiksa seperti aturan di pengadilan yang tidak boleh menolak permohonan yang diajukan para pihak. Bila permohonan yang diajukan tidak ada kejelasan waktu, kemungkinan pemeriksaan permohonan akan berlarut-larut.

Jadi, menurut hemat kami model pemeriksaan dalam konsep RPP Harsin tersebut di dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kurang dapat menyelesaikan perundang-undangan yang bertentangan secara komprehensif, karena pemeriksaan hanya didasarkan pada permohonan bukan

didasarkan pada fungsi regulasi yang bisa memberikan kepastian hukum guna mendorong pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan di atasnya. Maka, konsep RPP Harsin ini perlu direvisi, tidak lagi menggunakan model semi yudicial tetapi menggunakan model analisa dan evaluasi (eksecutive review) yang dilaksanakan oleh masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Pelaksanaan kegiatan analisa dan evaluasi ini dilakukan oleh sebuah tim sebagaimana sudah ditentukan dalam RPP. Agar hasil kegiatan analisa dan evaluasi dapat menghasilkan regulasi yang baik, tentu dalam konsep RPP perubahan harus diatur penggunaan pendekatan metodologi dalam melakukan kajian. Disamping itu, harus ada lembaga yang khusus memantau pelaksanaan dari kegiatan analisa dan evaluasi tersebut.

Ada berbagai macam metodologi dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi perundang-undangan berdasarkan analisa dan evaluasi. Prof. Dr. Ida Bagus Rahmadi Supancana menyampaikan beberapa pandangan dalam melakukan reformasi regulasi di Indonesia dengan pendekatan model analisis regulasi. Dari sejumlah model yang dibicarakan menurut hemat kami ada 3 (tiga) model yang saling terkait satu dengan lain yang bisa dijadikan acuan, yaitu: *Regulatory Impact Analysis (RIA)*, *Cost Benefit Analysis (CBA)* dan *Cost Effective Analysis (CEA)*. Menurut Prof Ida Bagus Rahmadi Supancana bahwa RIA merupakan alat untuk melakukan analisis terhadap regulasi melalui pendekatan analisis dan sistematis terhadap problem regulasi, mencakup suatu rentang sarana dan teknik yang ditujukan untuk menilai

dampak regulasi. RIA juga merupakan cara yang terstruktur untuk mengkomunikasikan hasilnya kepada pengambil putusan dan kepada masyarakat. Kemudian ia katakan bahwa RIA dapat dimanfaatkan untuk membantu perumus kebijakan dan regulasi dalam mengurangi resiko kegagalan regulasi, serta resiko-resiko yang merupakan konsekuensi yang tidak diharapkan berkaitan dengan penerapan suatu regulasi baru. Disamping itu, manfaat lain yang dapat ditawarkan adalah untuk memperbaiki kualitas regulasi, sepanjang dilaksanakan sebagai decision-support tools, tidak dilakukan secara parsial, serta telah melalui proses analisis atas biaya dan manfaat yang lengkap.

Sedangkan CBA menurut Prof. Dr. Ida Bagus Rahmadi Supancana adalah suatu metode analisis yang mengukur dan membandingkan seluruh manfaat/keuntungan yang akan diperoleh, serta biaya/beban/kerugian/konsekuensi yang harus ditanggung oleh semua penerima dampak dari suatu kebijakan/ atau regulasi tertentu beserta alternatif-alternatif yang ada untuk digunakan dalam membantu proses pengambilan keputusan. Selanjutnya ia katakan bahwa CBA digunakan untuk menilai dan memutuskan apakah suatu kebijakan atau regulasi layak dan memungkinkan untuk dilaksanakan/diimplementasikan, yaitu dengan memperhitungkan dan mempertimbangkan semua manfaat/keuntungan yang akan diperoleh, serta biaya/beban yang akan ditanggung (*benefit* dibandingkan dengan *cost*).

Sedangkan CEA digunakan untuk menetapkan pilihan terbaik, yang paling tepat, efektif dan efisien (dapat mencapai suatu tujuan tertentu dengan biaya yang paling minimum) dari berbagai opsi/alternatif pemecahan masalah yang ada

(*cost* dibandingkan dengan *objective/outcome-QALYS*). *QALYS* (*quality adjusted life years*) adalah peningkatan kualitas dan kuantitas hidup seseorang dengan adanya intervensi (dipakai untuk pengukuran/penilaian manfaat di bidang kesehatan).

CBA memiliki keterkaitan dengan CEA, karena CEA merupakan bagian dari proses CBA, yaitu dengan membandingkan alternatif/usulan kebijakan yang realistis/layak (manfaat melebihi biaya), untuk kemudian menetapkan alternatif mana yang memiliki rasio manfaat biaya yang tertinggi, dilihat dari *outcome/hasil* yang akan diperoleh. Sebaliknya CBA memiliki keterkaitan dengan RIA karena CBA merupakan bagian dari proses RIA, yaitu melakukan analisis mengenai dampak ekonomi, sosial, lingkungan, kesehatan, keamanan, dan lain-lain terhadap stakeholders, seperti dunia usaha/industri pekerja, konsumen/masyarakat, Pemerintah dan stakeholders lainnya. Penilaian terhadap manfaat dan biaya adalah komponen analisis utama dalam melakukan RIA. Jadi, dalam melakukan analisis materi muatan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dimohonkan pengujiannya, mungkin bisa menggunakan model analisis regulasi RIA dan CBA dan CEA terhadap regulasi yang diuji untuk menghasilkan regulasi yang baik, karena ketiga model tersebut saling terkait satu dengan lainnya.

Selama ini, pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang eksisting telah dilakukan lembaga eksekutif (eksekutif review) baik secara internal maupun secara eksternal di luar pembentuknya, seperti yang dilakukan BPHN. Termasuk executive review yang dilakukan pemerintah daerah terhadap peraturan perundang-undangan di daerah (Perda dan peraturan

pelaksanaannya). Tujuan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut adalah untuk memperbaiki, mengganti, atau meluruskan materi muatan (substansi) peraturan perundang-undangan tersebut agar tidak bertentangan dengan UUD (konstitusi) atau peraturan perundang-undangan di bawah UU. Dengan demikian, rekomendasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah di review tersebut dapat ditindaklanjuti dengan mengubah atau mencabut sehingga akan memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat luas.

Meskipun hasil review yang dilakukan cukup baik tetapi karena belum ada dasar hukum pelaksanaan "executive review" tersebut, sehingga hasilnya tidak mengikat yang akhirnya hanya sebagai bahan saja terpajang dilemari. Kelemahan model eksekutive review ini barangkali yang ingin diperkuat pemerintah dengan menggagas RPP Harsin sebagai bajunya tetapi di dalamnya bersifat eksekuti review dengan rekomendasi sampai pencabutan. Bagi lembaga atau pemerintah daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi tersebut akan dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

Gagasan ini boleh saja diterapkan namun harus tetap memperhatikan ketentuan yang masih eksis berlaku terhadap pengujian peraturan, khawatirnya RPP Harsin dengan peraturan yang mengatur pengujian malah saling bertentangan. Konsep RPP Harsin tersebut bila diberlakukan kemungkinan akan menimbulkan pertentangan dengan pengujian peraturan di daerah yang diatur dalam Permendagri No.120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Perubahan Permendagri tersebut adalah dalam rangka melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi hukum terhadap pembinaan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Dalam Pasal 130 disebutkan bahwa Tim pengkajian peraturan gubernur mempunyai tugas melakukan kajian terhadap peraturan gubernur yang dituangkan dalam berita acara (ayat 1). Dalam hal hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dinyatakan bertentangan dengan: a. hasil fasilitasi; atau b. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, ditetapkan Keputusan Menteri tentang pembatalan Peraturan gubernur (ayat 2).

Keanggotaan Tim pengkajian peraturan gubernur dalam melakukan kajian dapat melibatkan ahli/pakar dan/atau Kementerian/Lembaga/instansi terkait sesuai dengan kebutuhan (Pasal 131 ayat 1). Pembatalan peraturan gubernur dilakukan berdasarkan: a. usulan dari setiap orang, kelompok orang, pemerintah daerah, badan hukum, dan/atau instansi lainnya; dan/atau b. temuan dari tim pengkajian peraturan gubernur (Pasal 132 ayat 1). Gubernur melalui Sekretaris Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembatalan peraturan bupati/wali kota. Pembatalan peraturan bupati/wali kota dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi dari tim pengkajian yang ditetapkan dengan Keputusan gubernur (Pasal 142). Pembatalan peraturan

bupati/walikota mekanismenya sama dengan pembatalan peraturan gubernur. Ketentuan Permendagri No.120 Tahun 2018 ada kemiripannya dengan RPP Harsin yang sama-sama melakukan eksekutif review atas permohonan dan hasil kajiannya berupa rekomendasi.

Menjadi persoalan bahwa peraturan daerah merupakan keputusan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD bahkan peraturan daerah ada juga inisiatif DPRD sebagaimana diatur dalam UU Pemda maupun Permendagri No.120 Tahun 2018 . Terkait dengan kewenangan DPRD dalam pembentukan produk hukum daerah, tentu Menteri Dalam Negeri tidak akan bisa melakukan intervensi. Sebab Perda mempunyai fungsi sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah. Akan sulit menentukan Perda mana yang direkomendasikan dicabut, karena Perda tersebut ada yang merupakan pelaksanaan dari kewenangan otonomi pemerintah daerah dan ada yang berdasarkan tugas pembantuan, yang pembahasannya dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah daerah dengan DPRD. Berbeda dengan pembuatan peraturan pemerintah dan peraturan menteri, yang tidak memerlukan pembahasan dengan Dewan.

Pada hakekatnya harmonisasi hukum memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Bahkan Rudolf Stammeler menegaskan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dengan maksud dan tujuan serta kepentingan umum. Jadi dalam

melakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan pengaturan bagi kesejahteraan ekonomi masyarakat pada umumnya sehingga memberi rasa keadilan melalui peraturan perundang-undangan yang diharmoniskan tersebut. Secara teori harmonisasi hukum untuk menanggulangi terjadinya disharmoni hukum, dilakukan melalui :

- a. Proses non-litigasi melalui *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan sengketa perdata di luar pengadilan.
- b. Proses litigasi melalui *court-connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
- c. Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan maupun tanpa juru penengah, untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan antar instansi pemerintah.
- d. Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindak kejahatan.

Proses non-litigasi saat ini sudah diatur dalam Permenkumham No. 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi. Dalam ketentuan Pasal 1 disebutkan bahwa Mediasi adalah upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (angka 3). Jenis Peraturan Perundang-undangan

yang diperiksa melalui Mediasi adalah: a. Peraturan Menteri; b. Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian; c. Peraturan dari Lembaga Nonstruktural; dan d. Peraturan perundang-undangan di daerah. Sedangkan Pemohon penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui Mediasi adalah: a. orang perseorangan atau kelompok orang; b. badan/ lembaga/kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian/pemerintahan daerah; dan/atau c. badan hukum publik/privat (Pasal 3).

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah dapat diajukan permohonan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui jalur Mediasi (Pasal 5). Pelaksanaan Mediasi dilakukan dengan cara: a. mendengarkan keterangan Pemohon dan Pihak Terkait; b. mendengarkan pendapat hukum para Ahli; c. melakukan klarifikasi kepada Para Pihak; dan d. menyimpulkan dan membacakan hasil Mediasi (Pasal 13 ayat 1). Hasil Mediasi berupa: a. Kesepakatan Para Pihak; atau b. Rekomendasi (Pasal 14). Jadi, proses non-litigasi selalu menghasilkan rekomendasi tidak ada kewenangan untuk memerintahkan untuk mencabut peraturan perundang-undangan yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Model mediasi ini sangat baik dalam menjembatani perbedaan tetapi model ini tidak dikenal dalam UUP₃. Mungkin

perlu dipikirkan merevisi UUP₃ dengan mencantumkan masalah mediasi dan pengujian peraturan melalui evaluasi dan analisis.

Apabila mengacu pada UUP₃ sebagai ketentuan yang mendasari pembentukan perundang-undangan di Indonesia atas perintah UUD 1945, maka konsep harmonisasi yang diatur dalam Pasal 47 ayat (3), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 58 ayat (1) adalah Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Peraturan Daerah. Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam ketentuan umum Pasal 1 menyebutkan bahwa Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut dengan Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah proses penyelarasan substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undang dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sehingga menjadi Peraturan Perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional (angka 1). Kemudian dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan terhadap: a. Rancangan Undang-Undang; b. Rancangan Peraturan Pemerintah; dan c. Rancangan Peraturan Presiden. Selanjutnya dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan tujuan untuk:

- a. menyelaraskan dengan:
 1. Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lain; dan
 2. teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dan
- b. menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.

Konsepsi pengharmonisasian dalam UUP³ menekankan pada penyelarasan suatu rancangan peraturan baik secara vertikal dan horizontal, yaitu terhadap Pancasila dan UUD 1945 maupun terhadap peraturan perundang-undangan lain yang sederajat. Karena pengharmonisasian diarahkan pada rancangan peraturan, maka dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Sebagai tindak lanjut PP 59/2015 ini diterbitkan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang ditujukan pada peraturan tingkat pusat. Sedangkan untuk tingkat daerah dikeluarkan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangangan, yang pengharmonisasian rancangannya meliputi: a. rancangan Peraturan Daerah Provinsi; b. rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; c. rancangan Peraturan Gubernur; d. rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota; e. rancangan

Peraturan Desa atau yang setingkat; dan f. rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat.

Jika dicermati konsep RPP Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang sepertinya sudah keluar dari apa yang dipahami bersama mengenai pengharmonisasian, yang secara khusus diatur dalam UUP³ dan peraturan pelaksanaannya. RPP ini berjudul Harmonisasi dan Sinkronisasi tapi di dalamnya melakukan eksekutive review yang melibatkan unsur-unsur kementerian terkait, akademisi/pakar, perancang perundang-undangan dan sebagainya. Hasil dari eksekutive review memang berupa rekomendasi, tetapi hasil rekomendasi ini akan diperkuat dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh kementerian terkait untuk mengikat pemerintah daerah agar menyempurnakan atau mencabut perundang-undangan yang dinilai bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi atau dengan putusan MK dan MA dengan ancaman sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

Sementara, konteks pengharmonisasian dalam UUP³ dan peraturan pelaksanaannya, lebih ditujukan pada penyelarasan rancangan perundang-undangan secara vertikal dan horizontal. Apabila terdapat perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi, maka pengujiannya (judicial review) adalah pada Mahkamah Agung sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945. Sebab, Hak uji materiil (HUM) adalah hak yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi. Kewenangan pengujian MA ini dikuatkan kembali di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana dalam Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian, konsep RPP Harsin justru tidak harmonis dengan ketentuan UUP₃ dan peraturan pelaksanaannya.

Untuk memperkuat argumentasi dalam menganalisis konsep RPP Harsin ini, tim penelitian mengundang para pakar dibidang perundang-undangan lewat zoom meeting guna mendengar masukan yang mereka terkait dengan RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi sebagai berikut :

Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H. selaku mantan Dirjen PP dan Kepala BPHN yang menyatakan bahwa proses harmonisasian hanya pada rancangan peraturan perundang-undangan. Sementara untuk UU yang telah disahkan dilakukan proses review, baik secara yudisial maupun non yudisial melalui proses analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Review yang bersifat yudisial bersifat mengikat, sedangkan review non-yudisial sifatnya adalah sebagai bahan pertimbangan. Mengenai Pokja yang dimuat dalam RPP Harsin menurut beliau belum pernah ada dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi. Kemudian draf RPP Harmonisasi dan sinkronisasi kesannya tidak fokus, cakupannya terlalu luas karena mengatur hingga kepada kriteria dari pemohon harmonisasi dan sinkronisasi. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menurut RPP tersebut dinilai justru membuat proses harmonisasi dan sinkronisasi di

tingkat daerah menjadi kompleks, serta harus didukung oleh SDM yang kompeten. Review yang dilakukan oleh aktor negara non-yudisial memiliki sifat tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, hanya berupa rekomendasi. Berbeda dengan putusan yang dikeluarkan oleh MA/MK yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Selanjutnya menurut beliau RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi merupakan suatu mekanisme yang sebenarnya tidak perlu dan dikhawatirkan akan membuat pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menjadi tidak efektif. Pelaksanaan ketentuan Pasal 181 mengacu saja kepada mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi yang ada dan yang telah berjalan selama ini.

Sementara Dr. Bayu Dwi Anggoro (Dosen FH Universitas Jember) menyampaikan pemikiran bahwa pendelegasian ketentuan UUCK ke dalam Permen menimbulkan permasalahan karena saat ini jumlah regulasi terbesar adalah Permen, menyebabkan potensi tumpang tindih. Kemudian masalah lainnya belum terlembaganya evaluasi secara rutin oleh lembaga pembentuk (*legislative/executive review*) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menariknya, justru pemikiran beliau dikeluarkan pada saat sesi diskusi ketika ada pertanyaan dari Tim penelitian mengenai penggunaan istilah harmonisasi dan sinkronisasi dalam RPP Harsin, bukan *legislative/executive review* sebagai analisis dan evaluasi hukum. Beliau menjelaskan bahwa penggunaan analisis dan evaluasi hukum hanya berlaku secara internal, bukan dapat dilakukan secara lintas kelembagaan seperti harmonisasi dan sinkronisasi. Selain itu, harmonisasi dan sinkronisasi memiliki kekuatan hukum yang lebih mengikat daripada analisis dan evaluasi hukum yang sifat keluarannya

hanya berupa rekomendasi. Selain itu, ketentuan RPP mengenai proses harmonisasi dan sinkronisasi hanya melalui proses pengaduan, dikhawatirkan akan 1). mengebiri keaktifan lembaga terkait dalam melakukan pemantauan pelaksanaan UU dan 2). Ketentuan permohonan tidak merupakan amanat dari Pasal 181 Undang-Undang Cipta Kerja.

Kemudian ia mengatakan bahwa ketentuan Pasal 181 tidak bersifat limitatif karena mekanisme RPP berupa pengaduan, tidak tercantum dalam Pasal 181 tersebut. Selain itu, harmonisasi dan sinkronisasi melalui mekanisme pengaduan justru akan bertentangan dengan tugas dan fungsi perlindungan masyarakat secara preventif yang menjadi tugas pemerintah. Oleh karena itu, ketentuan mengenai pengaduan tidak perlu ada di dalam RPP dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi. Selanjutnya, ia katakan bahwa mengenai konsep harmonisasi dan sinkronisasi terkait dengan RPP, prinsip executive review dan judicial review sejatinya berbeda. Ketika judicial review mampu untuk membatalkan suatu peraturan, executive review tidak memiliki kuasa dalam mencabut suatu peraturan, terkecuali oleh lembaga yang membuat peraturan itu sendiri. Selanjutnya ia mengatakan bahwa RPP hendaknya tidak bersifat kaku, rumuskan bentuk yang paling ideal, agar dapat dilakukan perbaikan di kemudian hari, terutama mengingat tugas harmonisasi dan sinkronisasi Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak mudah. Oleh karena itu, jangan ketentuan yang ada dikunci, yang dikhawatirkan akan menghambat pelaksanaan tujuan dari UU itu sendiri.

Menjawab pertanyaan anggota Tim, mengenai pengertian dari harmonisasi dan sinkronisasi menurut UU Cipta Kerja serupa dengan harmonisasi dan sinkronisasi yang dilakukan oleh Ditjen PP, menurut Bayu Dwi Anggoro bahwa harmonisasi yang dilakukan oleh Ditjen PP hanya terbatas pada RUU, RPP, RPerpres, dan Ranperda. Hal tersebut dinilai mempersempit ruang gerak dan optimalisasi pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi. Oleh karena itu kebijakan harmonisasi dan sinkronisasi seharusnya dapat diperluas agar pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dapat berjalan secara lebih efektif.

Selanjutnya pertanyaan anggota Tim terkait implementasi dari ketentuan Pasal 181 agar tidak dipersempit dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi UU Cipta Kerja, bagaimana substansi materi dari RPP harmonisasi dan sinkronisasi yang ideal? Menurut Bayu Dwi Anggoro bahwa dalam penyusunan RPP dapat mencontoh Permenkumham No. 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi, karena Permenkumham ini sudah mengatur mengenai harmonisasi dan sinkronisasi secara tatacara executive review. Selain itu perlu ditentukan secara jelas jenis regulasi apa saja yang dapat dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi di bawah RPP. Terkait mekanisme dapat melalui permohonan serta dari pemantauan, dengan mengindahkan ruang gerak dari pelaksanaan UU Cipta Kerja. Pemantauan ini dapat bersumber dari analisis dan evaluasi BPHN, kajian dari Balitbang Hukum dan HAM, serta pelaksanaan pemantauan lainnya. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi hendaknya melibatkan unsur klarifikasi dan permintaan pendapat dari seluruh pihak agar bersifat obyektif.

Kemudian, narasumber Dr. Fitriani Ahlan Sjarif (Dosen FH Universitas Indonesia) menyampaikan pemikiran bahwa tidak setuju dengan Harmonisasi dan Sinkronisasi dalam Konsep RPP yang menyelenggarakan persidangan dengan tujuan untuk memeriksa, menganalisis, dan mengevaluasi materi muatan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan. Menurut beliau, konsep tersebut harus dilakukan sebelum disahkan atau diundangkan suatu Peraturan Perundang-Undang. Perlu adanya putusan dari Lembaga yudikatif yang menjelaskan bahwa suatu aturan yang dimohonkan untuk Harmonisasi dan Sinkronisasi.

Sedangkan narasumber Dr. Jamin Ginting (Dosen FH Universitas Pelita Harapan) menyampaikan pemikiran bahwa konsep Harsin dalam RPP harus dijelaskan model yang digunakan dalam melakukan proses Harmonisasi dan Sinkronisasi, apakah menggunakan model quasi peradilan atau tidak. Pada dasarnya istilah Harmonisasi yang terdapat pada UU No. 12 Tahun 2011 adalah proses harmonisasi yang dilaksanakan pada aturan yang masih dikategorikan sebagai konsep atau rancangan, bukan peraturan yang sudah ditetapkan. Kata harmonisasi digunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan. Harmonisasi juga berhubungan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang

sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain. Perihal mekanisme hukum Acara yang digunakan dalam pemeriksaan di Tingkat Pokja, bahwa Harmonisasi dan Sinkronisasi melalui panel persidangan yang keanggotaannya berasal dari kementerian/ lembaga terkait, pakar/ahli, perancang Peraturan Perundang-undangan, kalangan profesional, dan praktisi. Ketentuan tersebut harus memperhatikan Hukum Acara, Bentuk Putusan, Jangka Waktu Pemeriksaan, dan Upaya Hukum. Namun demikian, narasumber setuju dengan konsep Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan pendekatan quasi peradilan dan mediasi. Dalam sesi diskusi terangkum jawaban sebagai berikut:

- Cost peradilan tidak murah dan menghabiskan banyak waktu, pemerintah berharap dapat menyelesaikan permasalahan aturan tanpa melalui yudikatif.
- Ketika UUCK diundangkan, maka RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi perlu diperhatikan terkait mekanisme, penyelesaian konflik, dan menghindari pertentangan antar Kementerian/Lembaga.
- Permasalahan akan muncul ketika terdapat ketidakharmonisan dari aturan pusat dan daerah berkaitan dengan pembagian tugas dan kewenangan. Konsekuensinya yaitu akan ada sejumlah daerah yang menentang. Mekanisme yang dikedepankan yaitu bentuk mediasi dibarengi dengan peningkatan SDM dan Anggaran.

- Harmonisasi tetap harus dilakukan sebelum suatu peraturan ditetapkan. RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi harus disempurnakan, sehingga konsep pada Pasal 181 dapat ditetapkan mekanismenya.

Keempat pakar perundang-undangan yang dihadirkan sebagai narasumber dalam penelitian ini, masing-masing memiliki pandangan berbeda dengan argumen yang cukup kuat dalam menyikapi RPP Harsin. Narasumber Wicipto Setiadi dan Fitriani Ahlan Sjarif memiliki pandangan yang sama bahwa pelaksanaan harmonisasi selama ini ada pada tahap rancangan. Mereka mengacu pada konsep pengharmonisasian dalam ketentuan UUP³ dan peraturan pelaksanaannya dimana pengharmonisasian memang penekanannya pada tahap rancangan. Terhadap peraturan yang sudah ada bila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, memang yang dilakukan selama ini adalah mengajukan judicial review ke MA atau pemerintah mereview peraturan yang dibuatnya atau lembaga lain yang melakukan review.

Pemerintah dalam mereview peraturan tersebut memang tidak dilakukan lewat permohonan dan pembentukan Pokja. Jadi, apa yang dikatakan Dr. Wicipto terkait pengharmonisasian tidak menunggu ada permohonan dan tidak ada pembentukan Pokja sudah tepat. Pelaksanaan harmonisasi yang dilaksanakan saat ini lebih mempunyai kekuatan hukum, karena ada dasar hukum pelaksanaan harmonisasi. Tentu berbeda dengan analisis dan evaluasi atau executive review yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Tetapi dengan konsep RPP Harsin ini sebenarnya pemerintah ingin memperkuat peran analisis

dan evaluasi dalam menguji peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hasil dari analisis dan evaluasi memang betul hanya mengeluarkan rekomendasi dari hasil pengujian yang dilakukan. Namun rekomendasi ini akan ditindaklanjuti oleh kementerian terkait untuk dilaksanakan hingga pada tingkat pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Bagi yang tidak melaksanakan rekomendasi tersebut akan diberikan sanksi administratif sesuai ketentuan perundang-undangan. Dengan adanya sanksi administratif yang bersifat memaksa ini akan membuat kepala daerah patuh dan menjalankan rekomendasi tersebut. Sifat pengaturan ini hanya mengikat ke dalam bukan keluar, sehingga pemerintah lebih leluasa melakukan perbaikan regulasi yang menghambat masuknya investasi.

Pandangan dari Bayu Dwi Anggoro dan Jamin Ginting, sekalipun harus ada perbaikan-perbaikan tetapi lebih terbuka dalam menyikapi konsep RPP Harsin. Kedua narasumber ini sangat setuju terhadap keberadaan Pasal 181 RPP Harsin untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi perundang-undangan di bawah undang-undang. Sebab, bila perundang-undangan yang dianggap bertentangan dimaksud harus di bawa ke MA tentu akan menambah beban pekerjaan dari hakim MA. Tentu penyelesaiannya tidak bisa cepat, akan memakan waktu lama serta biaya yang tidak sedikit, karena itu dipandang tidak efisien. Penulis sependapat dengan narasumber Bayu bahwa dalam RPP Harsin tidak perlu permohonan dan pembentukan Pokja melainkan dalam bentuk analisis dan evaluasi. Karena model non yudisial atau quasi peradilan dalam konsep RPP

Harasin menurut Jamin Ginting perlu ada hukum acara, bentuk putusan, jangka waktu pemeriksaan, dan upaya hukum. Tugas pengkoordinasian dan pembentukan Pokja dalam RPP Harsin yang akan dilaksanakan oleh Ditjen PP atau Kanwil sebaiknya tidak perlu ada. Penunjukan ini dinilai merepotkan karena akan membutuhkan anggaran cukup besar dan jumlah SDM perancang yang banyak, sementara dari segi SDM banyak keterbatasan baik jumlah maupun kapasitasnya.

Oleh karena itu, sebaiknya memang pemerintah sendiri yang mereview perundang-undangan yang dibuatnya tanpa melibatkan pihak di luar pemerintahan. Dalam melakukan review ini terlebih dahulu menginventarisir peraturan yang dianggap bertentangan dengan UUCK. Setelah itu, instansi/lembaga atau pemerintah daerah melakukan sendiri analisis dan evaluasi dengan metode RIA dan CBA dengan dibantu oleh akademisi, peneliti, perancang dan sebagainya. Apabila dari berbagai peraturan tersebut saling berkaitan, sebaiknya mengikuti pendapat Prof. Jimly dengan membuat omnibus bill dalam bentuk peraturan bersama. Hal yang sama dapat juga dilakukan di daerah dengan membuat omnibus bill terhadap peraturan daerah yang memiliki keterkaitan. Hasil dari evaluasi dan analisis yang dilakukan di internal tersebut akan menghasilkan penyederhanaan dan penataan peraturan perundang-undangan. Sehingga, hukum tidak lagi menjadi penghambat perekonomian. Sebaliknya, dengan penataan hukum tersebut akan dapat menjadi pendorong kemajuan ekonomi dengan masuknya investasi dari negara-negara maju.

Dalam ilmu perundang-undangan terdapat *asas lex superiori derogat legi inferiori*, artinya apabila terjadi pertentangan antara

peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Inilah yang merupakan tugas dari sinkronisasi untuk melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif, yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan tujuan agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi dan saling terkait.

Namun, bila mengacu pada ketentuan UUP₃ tidak ada mekanisme sinkronisasi yang memungkinkan menguji peraturan perundang-undangan lebih rendah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. UUP₃ dan peraturan pelaksanaannya, hanya mengatur pengharmonisasian pada tahap rancangan, justru hal ini yang menurut Bayu Dwi Anggoro mempersempit ruang gerak pengharmonisasian perundang-undangan. Sehingga dalam praktek, sekalipun banyak peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, tetapi tidak ada mekanisme sinkronisasi di internal pemerintah untuk merevisi atau mencabut ketentuan yang disharmoni tersebut. Disamping itu, juga tidak ada semacam badan yang bertugas melakukan sinkronisasi dan pengawasan dari produk perundang-undangan yang telah diimplementasikan.

Kajian yang dilakukan PSHK menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia bahwa salah satu gejala yang sudah diyakini oleh berbagai pihak mengenai kelemahan dalam sistem

perundang-undangan, yaitu tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Selain itu, perkembangan hingga saat ini menunjukkan adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiper-regulasi”. Selanjutnya, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Hal ini diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.¹¹²

Dalam UUP₃ memberikan kewenangan dan tanggung jawab pada Ditjen Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Ternyata dalam praktek tidak hanya Ditjen PP sendiri yang bertanggung jawab dalam pembentukan hukum. Kementerian dalam negeri juga memiliki kewenangan mengatur pembentukan hukum terutama produk hukum daerah melalui Permendagri No.120 Tahun 2018 termasuk Sekretariat Negara juga sebagai pihak yang ikut mengurus soal perundang-undangan. UUP₃ sudah mengatur pembentukan regulasi sampai tingkat daerah, tetapi oleh Permendagri No.120 Tahun 2018 mengatur kembali

112 Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, Jakarta : Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), hlm. 2

pembentukan peraturan daerah. Dari hal ini dapat kita lihat pertentangan kewenangan pembentukan hukum diantara dua kementerian tersebut, yang membingungkan pemerintah daerah. Seharusnya pemerintah, dalam hal ini Presiden, turun tangan dengan menghapuskan kewenangan pada Kementerian Dalam Negeri yang tidak memiliki kewenangan dalam pembentukan hukum sesuai nomenklaturanya.

Ditjen PP sebagai lembaga yang berwenang dalam pembentukan hukum, tetapi tidak memiliki fungsi pemantauan dan pengawasan hingga pada tahap implementasi perundang-undangan. Meskipun ketentuan UUP₃ mensyaratkan penyusunan suatu regulasi diawali dari hasil penelitian dan dilanjutkan dengan pembuatan Naskah Akademik (NA) dan Rancangan, tetapi dalam praktek banyak yang tidak mentaatinya. Masukan yang diperoleh tim, umumnya yang terjadi hasil penelitian dan NA dilimpahkan ke akademisi untuk mengerjakannya dengan nilai kontrak tertentu. Kemungkinan bisa terjadi hasil penelitian dan NA dari akademisi tersebut hanya sebagai formalitas guna memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam UUP₃ tetapi pada tahap rancangan semua bisa berubah terutama untuk Perda, karena harus mengutamakan kepentingan daerah dalam peningkatan PAD. Akhirnya bermunculan peraturan yang disharmonis dengan peraturan di atasnya karena ego sektoral masing-masing pihak. Apalagi saat ini kewenangan Kemendagri dalam mencabut perda telah dibatalkan putusan MA, sehingga tidak ada lagi lembaga yang melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah.

Dalam revisi RPP Harsin mungkin perlu dipikirkan menjadikan BPHN selaku pembina hukum nasional memiliki peran dalam melakukan sinkronisasi, pemantauan (*monitoring*) dan pengawasan. Tugas lembaga ini melakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah eksisting pada tingkat pusat melalui analisa dan evaluasi (eksekutif review) dengan melibatkan kementerian terkait/Badan, akademisi, peneliti dan perancang. Sedangkan di daerah, BPHN, Kanwil dan pemerintah daerah dapat bersinergi melakukan sinkronisasi terhadap perda-perda yang disinyalir bermasalah dan disharmonis sesuai dengan mekanisme di atas. Dengan demikian, konsep harmonisasi dan sinkronisasi dalam Pasal 181 UUCK akan dapat terlaksana bila dilakukan revisi terhadap RPP Harsin dengan mengakomodir apa yang telah gagas dalam penelitian ini.

b. Kesiapan Ditjen PP, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dan SDM Perancang.

Dalam konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, JFT Perancang menjadi salah satu anggota dalam Pokja yang berperan dalam pembahasan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga maupun Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Ketersediaan SDM JFT Perancang yang bernaung di bawah Kementerian Hukum dan HAM yang tersebar di seluruh Indonesia berjumlah 780 orang, terdiri dari 143 (seratus empat puluh tiga) orang di Unit Utama Kemenkumham dan 637 (enam ratus tiga puluh tujuh) orang tersebar di 33 Kanwil Kemenkumham seluruh Indonesia. Dari

780 Perancang terdiri dari 4 (empat) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Utama, 84 (delapan puluh empat) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya, 304 (tiga ratus empat) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda, serta 388 (tiga ratus delapan puluh delapan) Perancang Peraturan Perundang-Undangan Pertama.¹¹³

Komposisi Perancang Pertama, Muda, Madya dan Utama tidak ideal dan tidak proporsional. Sebagian besar JFT Perancang didominasi oleh Perancang Pertama dan Muda dengan jumlah total 692 (enam ratus sembilan puluh dua) orang. Minimnya perancang di jenjang Madya dan Utama tentu akan mempengaruhi pelaksanaan tugas Ditjen PP. Padahal Perancang Madya dan Utama yang diharapkan mampu membimbing Perancang pada jenjang di bawahnya. Selain itu, jumlah perancang yang tersebar di setiap provinsi di Indonesia untuk membantu pengharmonisasi dan pembentukan hukum di daerah juga perlu di perhatikan karena tergolong minim sekali dibandingkan dengan jumlah kabupaten/kota yang ada di provinsi tersebut, sehingga akan sangat berpengaruh pada pelaksanaan tugas harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum daerah seperti yang diamanatkan pasal 181 UUCK.

Kegiatan penelitian melakukan penjarangan data melalui pengisian google form dimana tim telah menyiapkan pernyataan dengan 4 pilihan jawaban yang telah ditentukan tim peneliti.

113 Data Jumlah Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Sumber: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan periode tanggal 31 Juli 2021

Hasil yang diperoleh terjaring 181 responden dengan jenjang sebanyak 94 orang JFT Perancang Muda, 64 orang JFT Perancang Pertama, 14 orang Perancang Madya dan 9 orang pejabat struktural. Dari jumlah tersebut, sekitar 78 (tujuh puluh delapan) JFT Perancang berkedudukan di unit utama pusat, dan sekitar 80 (delapan puluh) JFT Perancang berkedudukan di kantor wilayah di daerah. Komposisi perancang pertama, muda, madya tidak ideal dan proporsional termasuk perancang utama menurut informasi hanya sekitar 4 orang. Memang agak disayangkan, jumlah Perancang yang bernaung di bawah Kementerian Hukum dan HAM yang tersebar di seluruh Indonesia berjumlah 780 orang tetapi yang mengisi google form hanya 181 orang.

Sebagian besar JFT Perancang berdasarkan data google form didominasi perancang muda dan pertama dengan jumlah sekitar 158 orang, berarti belum banyak pengalaman mereka dalam melaksanakan tugas pengharmonisasian dalam pembentukan hukum. Minimnya perancang di tingkat madya dan utama tentu akan mempengaruhi pelaksanaan tugas Ditjen PP. Pada hal perancang madya dan utama inilah seharusnya menjadi panutan yang diharapkan mampu membimbing para perancang muda dan pertama. Selain itu, jumlah perancang yang tersebar diseluruh provinsi menurut informasi dari perancang, penyebarannya tidak merata. Sebenarnya jumlah faktual perancang berjumlah 780 orang cukup memadai dalam pelaksanaan tugas membantu pengharmonisasi dalam pembentukan hukum di daerah asal penyebarannya dilakukan secara merata. Mungkin yang menjadi pertanyaan bagaimana kualitasnya, apakah mereka sudah cukup memahami tugas pengharmonisasian dan sinkronisasi dalam

pembentukan perundang-undangan?. Idealnya para perancang ini menurut hemat penulis selain memahami ilmu perundang-undangan juga harus memiliki spesialisasi bidang keilmuan tertentu agar memudahkan dalam pelaksanaan tugas. Melakukan pengharmonisasian dan sinkronisasi tidak cukup hanya mengacu secara vertikal pada Pancasila, UUD 1945 dan perundang-undangan secara horizontal. Pemahaman materi muatan yang menjadi substansi peraturan paling tidak harus dipahami agar dapat melakukan harsin antar peraturan perundang-undangan. Mungkin karena tidak memiliki pemahaman terhadap bidang tertentu yang sedang diharsinkan, makanya muncul berbagai persoalan seperti peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan materi muatan atau materi muatan dalam suatu peraturan di bawah malah bertentangan dengan peraturan di atasnya dan sebagainya.

Dari data yang diperoleh dari google form terkait bunyi pernyataan bahwa Ditjen PP berperan penting dalam pelaksanaan Harsin terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sekitar 99 orang menjawab sangat setuju dan 79 orang menjawab setuju, hanya 4 orang menjawab ragu. Terkait pernyataan bahwa Ditjen PP sangat siap dan berpengalaman dalam pelaksanaan kegiatan Harsin. Sebanyak 90 orang perancang menjawab sangat setuju dan 87 orang menjawab setuju, hanya 4 orang menjawab ragu. Jawaban yang diberikan perancang terhadap pernyataan di atas sangat meyakinkan menjawab bahwa Ditjen PP berperan penting dalam melaksanakan Harsin. Pada hal dalam prakteknya Ditjen PP sesuai ketentuan UUP₃ hanya berperan melakukan pengharmonisasian pada tahap rancangan. Mungkin para perancang belum memahami ketentuan Pasal 181

UUCK dan Konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dimana ketentuan ini bermaksud untuk mengevaluasi dan menganalisis substansi peraturan di bawah undang-undang yang dimohonkan untuk diperiksa karena bertentangan dengan UUCK atau Undang-Undang lainnya termasuk putusan MK dan MA.

Bunyi pernyataan bahwa Ditjen PP sudah sering melakukan tugas Harsin terkait dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang masih eksis berlaku. Sebanyak 82 orang perancang mengatakan sangat setuju dan 95 orang perancang menjawab setuju sisanya 4 orang perancang menjawab ragu. Selanjutnya pernyataan Kanwil sudah sangat siap dan berpengalaman dalam pelaksanaan kegiatan Harsin. Sebanyak 72 orang perancang menjawab sangat setuju dan 94 orang perancang menjawab setuju. Menariknya terjadi peningkatan jawaban ragu sebanyak 13 orang dan 2 orang perancang malah tidak setuju dengan pernyataan tersebut. Jawaban dari perancang agak membingungkan karena sebagaimana yang telah disampaikan di atas bahwa tugas perancang saat ini hanya sampai pada pengharmonisasian pada tahap perancangan. Tidak pernah Ditjen PP dan Kanwil melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang masih eksis berlaku. Oleh karena itulah barangkali kenapa RPP Harsin dibentuk adalah bertujuan memeriksa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang untuk mensinkronkan dengan UUCK dan UU lainnya serta putusan MK dan MA, karena Ditjen PP tidak memiliki tugas melakukan pengujian tersebut. Demikian juga Perancang Kanwil sebagaimana diatur dalam Permenkumham 22/2018

hanya dilibatkan dalam pengharmonisasian perda. Jawaban yang disampaikan perancang kebanyakan tidak sesuai dengan fakta, tidak memahami pernyataan yang disampaikan.

Bunyi pernyataan bahwa Perancang sudah memahami amanat Pasal 181 UUCK, sebanyak 67 orang perancang menjawab sangat setuju dan 99 orang perancang setuju. Menariknya jumlah yang menjawab ragu makin meningkat, yaitu sebanyak 15 orang. Ketika menjawab pernyataan bahwa dalam pelaksanaan amanat Pasal 181 UUCK, perancang di Ditjen PP dan Kanwil tidak menemui hambatan dalam melakukan tugas Harsin. Jumlah yang sangat setuju berkurang jauh hanya sebanyak 43 orang dan yang menjawab setuju 90 orang. Tetapi yang menjawab ragu makin meningkat, yaitu sebanyak 28 orang dan menjawab tidak setuju dengan pernyataan tersebut sebanyak 19 orang. Lagi-lagi jawaban JFT Perancang mayoritas sudah memahami amanat Pasal 181 dan tidak masalah dalam melakukan tugas Harsin. Sebaliknya jawaban yang ragu juga meningkat atas kedua pernyataan tersebut. Penulis meragukan jawaban mayoritas perancang tersebut, selain mereka tidak memahami amanat Pasal 181 UUCK dan RPP Harsin juga mereka tidak pernah melakukan pengujian terhadap perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Bagaimana mungkin mereka tidak mengalami hambatan dalam melaksanakan pengujian sebagaimana dimaksud ketentuan tersebut di atas.

Bunyi pernyataan bahwa Perancang di Ditjen PP dan Kanwil sudah memahami bagaimana melakukan Harsin terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang masih eksis sebagaimana diamanatkan Pasal 181 UUCK. Sebanya

59 menjawab sangat setuju dan 101 menjawab setuju. Akan tetapi ada yang menjawab ragu sebanyak 20 orang dan 1 orang tidak setuju. Bunyi pernyataan berikutnya mengatakan bahwa Dalam melaksanakan tugas Harsin selama ini, perancang Ditjen PP dan Kanwil hanya melakukan kegiatan Harsin pada Konsep Rancangan Peraturan bukan terhadap peraturan yang masih eksis. Sebanyak 57 orang menjawab sangat setuju dan 95 orang menjawab setuju. Sedangkan 8 orang menjawab ragu dan 20 orang menjawab tidak setuju dan 1 orang menjawab sangat tidak setuju. Jawaban atas dua pernyataan ini saling bertolak belakang, dimana pernyataan pertama perancang mayoritas menjawab sudah memahami melakukan Harsin terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang masih eksis. Tetapi anehnya terhadap pernyataan ke dua mayoritas menjawab bahwa tugas perancang di Ditjen PP dan Kanwil hanya melakukan harmonisasi pada tahapan rancangan peraturan. Jadi, pernyataan kedua ini dapat dibenarkan sebagaimana juga dikatakan di atas bahwa tugas perancang hanya pada tahap pengharmonisasian rancangan peraturan sebagaimana diamanatkan dalam UUP₃ dan peraturan pelaksanaannya. Sedangkan pernyataan yang pertama jawabannya meragukan, bagaimana mungkin mereka memahami melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sedangkan UUP₃ dan dan peraturan pelaksanaannya tidak ada mendelegasikan Ditjen PP melakukan tugas tersebut, karena pengujian peraturan di bawah undang-undang sudah diamanatkan dilakukan di MA melalui mekanisme judicial review.

Terlebih bila dikaitkan dengan pernyataan bahwa Kemenkumham perlu menyiapkan metode pelaksanaan Harsin, sebanyak 89 orang perancang menjawab sangat setuju dan 90 orang menjawab setuju. Jawaban ini semakin memperkuat bahwa para perancang tidak terlalu memahami bagaimana cara menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena itu mereka berharap ada metode pelaksanaannya. Hal ini semakin jelas terlihat bahwa sesungguhnya JFT Perancang yang ada di Ditjen PP dan Kanwil tidak terlalu siap untuk melaksanakan amanat Pasal 181 UUCK dan RPP Harsin. Selain tidak pernah melaksanakan pengujian dimaksud, mereka juga tidak mengetahui metode yang digunakan dalam pengujian peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Terkait dengan pernyataan bahwa kuantitas SDM perancang sudah siap mendukung pelaksanaan Harsin paca berlakunya UUCK. Hampir mayoritas perancang (sekitar 156 orang) menjawab kuantitas SDM perancang sudah siap melaksanakan Harsin sebagaimana diamanatkan Pasal 181 UUCK, hanya 17 orang yang ragu dan 7 orang tidak setuju terhadap pernyataan tersebut. Bila diperhatikan data penyebaran perancang di Kanwil yang hanya 80 orang untuk melayani 34 Provinsi terdiri dari 514 kabupaten dan kota, tentu pernyataan perancang tersebut tidak masuk akal, karena jumlah perancang tidak sebanding dengan jumlah wilayah yang akan dilayani. Bagaimana mungkin para JFT Perancang yang hanya berjumlah 80 orang mampu melayani seluruh provinsi, kabupaten dan kota tersebut.

Selanjutnya pernyataan bahwa perancang memiliki kualitas yang mumpuni karena sudah mendapatkan pelatihan sesuai kompetensinya. Mayoritas perancang menjawab sangat setuju dan setuju (161 orang), hanya 18 orang yang ragu dan 2 orang yang tidak setuju dengan pernyataan tersebut. Memang tim penelitian tidak sampai menelisik bagaimana pelatihan yang diberikan pada perancang. Namun, bila melihat fakta banyaknya regulasi yang tumpang tindih, tidak harmonis antara peraturan perundang-undangan yang paling bawah dengan peraturaan yang di atasnya. Maka, patut kita pertanyakan kualitas SDM perancang karena mereka menjadi salah satu pelaksana dari pengharmonisasian tersebut, sebagaimana diamanatkan UUP³ dan peraturan pelaksanaannya. Semakin ke bawah (peraturan daerah) makin banyak peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. Apakah ini disebabkan karena kualitas SDM perancang Kanwil di daerah atau karena mendapatkan honor dari pemerintah daerah setempat sehingga perancang lupa bahwa mereka merupakan wakil pusat di daerah.

Jadi, jawaban yang disampaikan perancang terhadap setiap pernyataan terkesan tidak konsisten dan saling bertolak belakang. Mungkin ini disebabkan bahwa SDM perancang masih belum paham dan bingung dengan amanat Pasal 181 UUCK dan konsep RPP Harsin. Kebingunan para JFT Perancang terlihat dari jawaban lisan yang mereka sampaikan dengan mengatakan bahwa sampai saat ini belum ada semacam pedoman berupa juklak dan juknis terkait konsep dan mekanisme pengharmonisasian dan sinkronisasi, yang mengikat Kanwil dengan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Harsin terkait Pasal 181 ayat (1) dan ayat (2)

UU CK. Mereka berharap segera dikeluarkan juklak dan juknis sehingga tercapai kesamaan persepsi dan standarisasi dalam pelaksanaan.

Selain itu para perancang mengharapkan agar Kemenkumham (Ditjen PP) segera menyiapkan konsep dan metode harmonisasi dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Permintaan atau harapan dari JFT Perancang ini tentu tidak mudah untuk diwujudkan karena memang hingga saat ini tidak ada metode pengharmonisasian secara keilmuan. Berbeda halnya bila JFT Perancang didesain melakukan analisis dan evaluasi terhadap materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yang dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun itu pun sulit karena evaluasi dan analisis, yang dikenal juga dengan eksekutif review merupakan bidang dari disiplin ilmu penelitian yang biasa dilakukan para akademisi dan peneliti di dalam memecahkan suatu permasalahan melalui pendekatan berdasarkan metode dan kerangka pikir.

Jadi, sebenarnya sudah tepat apa yang dirumuskan dalam ketentuan UUP³ mengenai keterlibatan peneliti dalam pembentukan perundang-undangan, meskipun dalam prakteknya tidak berjalan. Sedangkan perancang hanya disiapkan dalam pengharmonisasian pada tahap perancangan UU, RPP, Permen, Perda dan sebagainya, yang harus diselaraskan dengan Pancasila dan UUD 1945, peraturan yang tingkatannya lebih tinggi dan peraturan yang sederajat. Penyelarasan inilah yang menjadi tujuan keikutsertaan perancang dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam

UUP³. Keikutsertaan JFT Perancang secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Peraturan ini pada garis besarnya menghendaki keikutsertaan para perancang dalam melakukan pengharmonisasian ditingkat pra rancangan, rancangan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, fungsional perancang hanya fokus melaksanakan pengharmonisasian produk perundang-undangan pada tahap rancangan. Mereka tidak diarahkan untuk melakukan sinkronisasi berupa pengujian peraturan perundang-undangan eksisting.

Meskipun pelibatan perancang sudah diatur sedemikian lengkap sebagai jaminan keikutsertaan mereka dalam pelaksanaan kegiatan pembentukan pembentukan perundang-undangan ternyata tidak membuat produk perundang-undangan yang dikeluarkan makin berkualitas dan harmonis. Keikutsertaan perancang dalam pengharmonisasian produk hukum daerah sebagaimana diatur dalam Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 bertujuan agar produk hukum di daerah selaras dengan perundang-undangan lebih tinggi. Penempatan keikutsertaan perancang dalam pembahasan produk hukum daerah harus dimaknai sebagai perwakilan dari pemerintah pusat di daerah. Namun dalam pelaksanaannya bisa jadi keikutsertaan

ini malah membuat oknum perancang lebih memihak pada pembuatan produk hukum daerah karena menurut informasi dari perancang sendiri mereka mendapatkan bayaran atau honor atas keikutsertaannya. Seringkali kepala daerah mewujudkan janji-janji saat kampanye menjadi visi dan misi yang selanjutnya diimplementasikan dalam sebuah regulasi. Perancang yang terlibat dalam pembentukan perda tidak menyadari bahwa perda yang akan diatur memuat kebijakan politik dan ekonomi dari kepala daerah sebagai pemenang Pilkada. Akibatnya perda-perda yang diundangkan bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Dalam pelaksanaan Harsin kelak, perancang mengusulkan adanya peningkatan penganggaran, sarana dan prasarana dalam pelaksanaan harsin. Usulan ini memang logis karena wilayah kerja mereka mencakup seluruh kabupaten/kota tentu dibutuhkan biaya perjalanan dan penginapan. Selain itu, peningkatan sarana ruang rapat di lokasi penelitian dari hasil pengamatan tim peneliti juga sangat minim sehingga menyulitkan dalam menjadwalkan kegiatan. Kemudian sarana internet dan fasilitas penunjang kerja juga harus dipikirkan agar tidak mengganggu kinerja pada Perancang.

Terkait perlunya sosialisasi tentang pelaksanaan Harsin, pada umumnya memandang perlu dilakukan sosialisasi di daerah terkait peran JFT Perancang dalam teknis pelaksanaan harsin pasca diterbitkannya UUCK. Mengingat substansi perubahan dalam UUCK yang sangat kompleks, sehingga JFT Perancang mempunyai pemahaman dan penguatan dari substansi UUCK. Pemberian sosialisasi pada perancang ketika sudah ada peraturan pelaksanaan Harsin ini memang dipandang penting agar

mereka memiliki pemahaman di saat akan melaksanakan tugas pengharmonisasian. Saat tim penelitian berbincang-bincang dengan para perancang di lokus penelitian, umumnya mereka belum memahami bagaimana konsep pelaksanaan harsin yang dicanangkan dalam UUCK maupun konsep RPP Harsin.

Terkait sinergi, koordinasi dan kerjasama antara Kanwil dengan Pemda dan Pusat, para perancang sangat setuju meningkatkan kerjasama melalui Rapat Koordinasi (Rakor) antara kanwil kemenkumham dengan pemerintah daerah guna menyamakan persepsi dalam hal pelaksanaan Harsin. Sehingga tercipta satu pemahaman, sejalan dan seirama, guna menghindari adanya ego sektoral dalam pembentukan perundang-undangan. Melalui rakor ini akan dapat memecahkan segala kebuntuan dalam pembentukan perundang-undangan di daerah.

Mengenai peningkatan kapasitas SDM Perancang, pada umumnya JFT Perancang memandang perlu meningkatkan kompetensi perancang dalam menganalisis Peraturan Per- UU Eksisting melalui Diklat intensif. JFT perancang pada umumnya tidak dituntut memiliki keahlian atau kekhususan di bidang ilmu tertentu, hanya memiliki pengetahuan teknik perundang-undangan saja. Sehingga para perancang akan sulit melaksanakan pengharmonisasian menyangkut materi muatan antara peraturan satu dengan peraturan lain. Oleh karena itu, JFT Perancang ke depan harus memiliki spesialisasi di bidang keilmuan tertentu agar lebih memudahkan dalam melaksanakan tugas pengharmonisasian.

Penataan kembali organisasi di Ditjen PP dan Kanwil perlu segera dilakukan dalam pelaksanaan tugas pengharmonisasian perundang-undangan ke depan. Untuk melaksanakan Harsin sebaiknya tidak hanya dilaksanakan di unit yang memang tugasnya harmonisasi saja tapi dapat didukung oleh unit lain juga di Ditjen PP dan Kanwil mengingat SDM yang ada di Tusi harmonisasi juga terbatas.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Simplifikasi perundang-undangan dengan menggunakan model omnibus law ke dalam UUCK No. 11/2020 diharapkan dapat meniadakan berbagai hambatan sehingga bisa memberikan kepastian hukum guna mendorong masuknya investasi bagi peningkatan pertumbuhan perekonomian dan peringkat kemudahan berusaha. Pencantuman ketentuan Pasal 181 UUCK yang harus ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan yang digagas dalam RPP Harsin sebenarnya bertujuan melakukan sinkronisasi perundang-undangan yang disharmoni sesuai *asas lex superiori derogat legi inferiori*. Sebab, UUP³ lebih banyak berbicara mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengharmonisasian tetapi tidak mengatur soal sinkronisasi dalam pengujian perundang-undangan eksisting. Meskipun

ada ketentuan dalam konstitusi dan UUP³ terhadap mekanisme penyelesaian peraturan perundang-undangan yang bertentangan melalui MA, tetapi mekanisme ini malah membebani tugas hakim MA dan penyelesaiannya juga tidak bisa dengan cepat. Terlebih lagi peraturan yang bertentangan yang akan ditinjau jumlahnya tidak sedikit, tentu lebih baik pemerintah yang mengevaluasi peraturan yang dibuatnya sendiri tanpa melibatkan lembaga lain. Gagasan RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dimaksudkan sebagai terobosan guna melakukan sinkronisasi perundang-undangan yang bertentangan dengan cara persidangan (non judicial) dengan membentuk Pokja bersifat Adhoc dan pengajuan permohonan. Cara persidangan dalam konsep RPP Harsin kurang begitu tepat, karena harus dilengkapi hukum acara, jangka waktu persidangan, bentuk putusan dan upaya hukum yang dilakukan oleh pihak yang tidak menerima. Padahal dalam RPP Harsin, Pokja hanya bertugas melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau putusan pengadilan dimana hasilnya berupa rekomendasi. Hasil persidangan Pokja ini sama saja dengan apa yang telah dilakukan pemerintah selama ini, yaitu berupa analisa dan evaluasi (eksecutive review). RPP Harsin juga tidak menyebutkan metode apa yang digunakan dalam melakukan analisis, karena penggunaan analisis biasanya digunakan pada kegiatan pengkajian/penelitian. Kemudian tidak perlu ada tugas pengkoordinasian dan pembentukan Pokja dalam RPP

Harsin yang akan dilaksanakan oleh Ditjen PP atau Kanwil karena penunjukan ini merepotkan dan membutuhkan anggaran cukup besar dengan jumlah SDM perancang yang banyak, sementara SDM yang ada terbatas.

2. Jumlah JFT Perancang sebanyak 780 orang, terdiri dari 692 orang merupakan JFT Perancang Pertama dan Muda, sedangkan 88 orang ada pada jenjang Madya dan 4 orang Perancang Utama. Namun yang mengisi pernyataan dalam google form hanya sekita 181 orang, sangat jauh dari jumlah perancang sesungguhnya. Namun dari jumlah 181 orang ini dianggap dapat mewakili pendapat dari perancang lain yang tidak mengisi google form. Jawaban yang disampaikan perancang terhadap setiap pernyataan terkesan tidak konsisten dan saling bertolak belakang. Mungkin disebabkan karena belum memahami ketentuan Pasal 181 UUCK dan Konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dimana RPP ini bertujuan melakukan evaluasi dan analisis terhadap materi perundang-undangan yang dimohonkan untuk diuji. Sehingga perancang belum siap seandainya ditugaskan untuk melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Umumnya mereka tidak berpengalaman melakukan pengujian perundang-undangan dan juga tidak mengetahui metode yang digunakan dalam melaksanakan pengujian tersebut. Sebab tugas perancang di Ditjen PP dan Kanwil didesain untuk melakukan pengharmonisan terhadap rancangan peraturan sesuai yang diatur dalam UUP₃ dan peraturan pelaksanaannya.

B. Rekomendasi

1. Terkait Metode Harmonisasi dan Sinkronisasi Sesuai Amanat Pasal 181 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
 - a. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional meninjau ulang substansi Draf RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi pada bagian metode harmonisasi dan sinkronisasi yaitu dengan menggunakan model analisa dan evaluasi (*executive review*) yang dilaksanakan oleh masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.
 - b. Menjadikan BPHN selaku pembina hukum nasional sebagai Lembaga yang memiliki peran dalam melakukan sinkronisasi, pemantauan (*monitoring*) dan pengawasan. Tugas lembaga ini melakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah eksisting pada tingkat pusat melalui analisa dan evaluasi (*executive review*) dengan melibatkan kementerian terkait/Badan, akademisi, peneliti dan perancang. Sedangkan di daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kanwil dan Pemerintah Daerah dapat bersinergi melakukan sinkronisasi terhadap Perda-Perda yang disinyalir bermasalah dan disharmonis sesuai dengan mekanisme di atas.

2. Kesiapan Kementerian Hukum dan HAM (Ditjen PP, Kanwil dan Perancang) Dalam Pelaksanaan Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan perlu memetakan dan mengusulkan daftar SDM perancang kepada BPSDM Hukum dan HAM untuk melaksanakan diklat peningkatan kompetensi melalui Pendidikan dan pelatihan dalam rangka meningkatkan kapasitas SDM Perancang.

DAFTAR PUSTAKA

- Aedi, Ahmad Ulil, and Dkk, 'Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang', *JIKH*, 14.1 (2020)
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Kencana, 2009)
- Anwar, Yesmil, and Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008)
- Aziz, Machmud, 'Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, 7.5 (2010)
- Barlian, Aristo Evandy A, 'Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum', *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 10.4 (2016)
- Barry, M.Dahlan, and Et.al, *Kamus Modern Bahasa Indonesia* (Yogyakarta: Arkola, 1995)

- Budiyono, Tri, *Transplantasi Hukum Harmonisasi Dan Potensi Benturan* (Salatiga: Griya Media, 2009)
- 'C:/Users/User/Documents/Kegiatan%202021/Artikel%20Harsin/Sinkronisasi-Harmonisasi.Pdf'
- Cakra, I Putu Eka, and Aditya Yuli Sulistyawan, 'Kompabilitas Penerapan Konsep Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia', *Jurnal Crepido*, 2.2 (2020)
- Cintia, Indah, 'Urgensi Sinkronisasi Dan Harmonisasi Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Daerah'
- Creswell, John W, *Penelitian Mixed Methods* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020)
- 'Dinilai Tak Demokratis Sejumlah Negara Disebut Kapok Pakai Omnibus Law'
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah* (Jakarta, 2011)
- Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, 2020
- Friedman, Lawrence M, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar* (Jakarta: Tatanusa, 2001)
- Goesniadhie, Kusnu, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik* (Malang: Nasa Media, 2010)
- '[Http://Artonang.Blogspot.Co.Id/2015/01/Ilmu-Perundang-Undangan.Html](http://Artonang.Blogspot.Co.Id/2015/01/Ilmu-Perundang-Undangan.Html)'

- '[Http://Ditjenpp.Kemenumham.Go.Id/Index.Php?Option=com_content&view=article&id=141&Itemid=104](http://Ditjenpp.Kemenumham.Go.Id/Index.Php?Option=com_content&view=article&id=141&Itemid=104)'
- '[Http://Knowledgeisfreee.Blogspot.Co.Id/2015/12/Makalah-Penegakan-Hukum-Kesadaran-Hukum.Html](http://Knowledgeisfreee.Blogspot.Co.Id/2015/12/Makalah-Penegakan-Hukum-Kesadaran-Hukum.Html)'
- '[Http://Repository.Uin-Suska.Ac.Id/15980/8/8.%20BAB%20III__2018264IH.Pdf](http://Repository.Uin-Suska.Ac.Id/15980/8/8.%20BAB%20III__2018264IH.Pdf)'
- '[Http://Sudiknoartikel.Blogspot.Co.Id/2008/03/Meningkatkan-Kesadaran-Hukum-Masyarakat.Html](http://Sudiknoartikel.Blogspot.Co.Id/2008/03/Meningkatkan-Kesadaran-Hukum-Masyarakat.Html)'
- '[Https://Www.Cnbcindonesia.Com/News/20200121152155-4-131621/Tak-Cuma-Di-Ri-Omnibus-Law-Banyak-Dipakai-Negara-Lain](https://Www.Cnbcindonesia.Com/News/20200121152155-4-131621/Tak-Cuma-Di-Ri-Omnibus-Law-Banyak-Dipakai-Negara-Lain)'
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 'Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja'
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 4th edn (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013)
- Kusnadi, Moh., and Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Bakti, 1988)
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013)
- Pakaya, Jefri S, 'Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14.1 (2017)
- 'Pengertian Negara Indonesia Adalah Negara Hukum'
- 'Permasalahan Sekitar Uu Omnibus Law Cipta Kerja'

- Prabowo, Adhi Setyo, 'Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia',
Jurnal Pamator, 13.1
- 'PSHK_Menggagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.Pdf'
- Putra, Antoni, 'Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-
Undangan', *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 15.2 (2018)
- , 'Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi
Regulasi', *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 17.1 (2020)
- Qamar, Nurul, 'Kewenangan Judicial Review Mahkamah
Konstitusi', *Jurnal Konstitusi*, 1.1, 2012
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa,
1980)
- Rasjidi, Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum* (Bandung: Citra Aditya
Bakti, 1993)
- Redi, Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-
Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)
- Redi, Ahmad, and Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law,
Diskursus Penerapannya Dalam Sistem Perundang Undangan
Nasional*, 1st edn (Depok: Rajawali Pers, 2020)
- Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020
Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
Tahun 2020-2024*, 2020
- , *Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 2011

- Rochim, Risky Dian Novita Rahayu, 'Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim', *Jurnal Ilmiah*, 2014
- Salman, R. Otje, *Ikhtisar Filsafat Hukum* (Bandung: Armico, 1987)
- Sihombing, Eka NAM, 'Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah', *Jurnal Yudisial*, 10.2 (2017)
- Simatupang, Taufik H., 'Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia', *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 19.2 (2019)
- Slamet, Kusnu Goesniadhie, 'Harmonisasi Hukum Dalam Prespektif Perundang-Undangan', *Jurnal Hukum*, 11.27 (2004)
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Bandung: ALFABETA, 2019)
- Supancana, Ida Bagus Rahmadi, *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi* (Jakarta: Universitas Katolik Indonesia-Atma Jaya, 2017)
- Suparji, *Penanaman Modal Asing Di Indonesia : Insentif v. Pembatasan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia, 2008)
- Syahuri, Taufiqurrahman, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014)

- Syaukani, Iman, and A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006)
- Toruan, Henry Donald Lbn, *Penelitian Hukum : Kepastian Hukum Investasi Dan Implikasinya Bagi Kemudahan Berusaha* (Jakarta: Baltbangkumham Press, 2018)
- Wahyuni, Dwi, 'Pengaruh Kesiapan Belajar, Motivasi Belajar Dan Pengulangan Materi Pelajaran Terhadap Hasil Belajar Mata Pelajaran Ekonomi Pada Siswa Kelas II Maal Asror Gunung Pati Tahun Pelajaran 2004/2005", Dalam Eti Kurniati, Christia Meidiana, Agus Dwi Wicaksono, Ka', *Indonesian Green Technology Journal*, 3 (2014)
- Wargakusumah, Moh Hasan, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi Di Provinsi Bali)* (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012)

GLOSARIUM

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah unit eselon I di Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (Ditjen PP) adalah unit eselon I di Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Eksekutif Review adalah pengujian terhadap Perda apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangna yang lebih tinggi atau kepentingan umum kesusilaan.

Harmonisasi adalah upaya/proses untuk menelaraskan, menyerasikan, atau menyesuaikan sesuatu yang dianggap tidak/kurang baik, kurang/tidak pantas/tidak serasi sehingga menghasilkan sesuatu yang baik atau harmonis.

Investasi adalah suatu kegiatan menanamkan modal, baik langsung maupun tidak, dengan harapan pada waktu nanti pemilik modal mendapatkan sejumlah keuntungan dari hasil penanaman modal tersebut.

Judicial Review adalah suatu proses ketika tindakan eksekutif dan legislatif ditinjau oleh badan yudikatif. Badan tersebut akan meninjau apakah suatu tindakan atau undang-undang sejalan dengan konstitusi suatu negara. Wewenang untuk meninjau sendiri biasanya diatur oleh konstitusi.

Keputusan Presiden adalah Keputusan yang dikeluarkan oleh presiden dan bersifat konkrit, individual dan sekali selesai.

Mahkamah Agung Republik Indonesia adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung.

Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Omnibus Law adalah satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa undang-undang untuk menysasar isu besar di sebuah negara, dimaksudkan untuk merampingkan dan menyederhanakan berbagai regulasi agar lebih tepat sasaran.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.

Perancang Peraturan Perundang Undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Kepala Daerah disadurkan dalam Undang-undang No 15 Tahun 2019 atas perubahan Undang-undang No 12 Tahun 2011.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang.

Sinkronisasi adalah upaya / proses untuk menyinkronkan atau menyelaraskan sesuatu yang dianggap tidak/kurang selaras, kurang/tidak pantas/tidak serasi sehingga menghasilkan sesuatu yang baik atau selaras

Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) adalah usaha ekonomi produktif yang dimiliki perorangan maupun badan usaha sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh Undang-undang No. 20 tahun 2008. UMKM artinya bisnis yang dijalankan individu, rumah tangga, atau badan usaha ukuran kecil

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang- undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Konstitusi Negara Republik Indonesia

INDEKS

B

Badan Pembinaan Hukum Nasional 135, 172, 270, 277, 279, 283

BPHN 11, 171, 202, 211, 231, 240, 243, 251, 252, 270, 279, 283

D

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 49, 279, 283

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (Ditjen PP)
279, 283

Ditjen PP xv, 7, 12, 182, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 206,
210, 221, 242, 247, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259,
261, 265, 269, 271, 279, 283

DPR 49, 50, 52, 61, 89, 113, 135, 139, 154, 181, 207, 278, 279, 283

E

Eksekutif Review 279

H

Harmonisasi v, vi, vii, viii, ix, x, xiv, xv, 4, 6, 102, 127, 131, 132, 133,
134, 138, 144, 145, 146, 147, 148, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165,

166, 167, 189, 192, 193, 198, 201, 202, 204, 205, 206, 211, 212, 213,
216, 217, 225, 238, 240, 243, 244, 245, 252, 256, 268, 269, 274, 277

I

Investasi 101, 278, 280

J

Judicial Review 146, 167, 172, 276, 280

K

Keputusan Presiden 280

M

Mahkamah Agung viii, 7, 9, 59, 60, 64, 68, 72, 141, 153, 160, 169,
170, 171, 239, 280, 284

Mahkamah Konstitusi viii, 7, 9, 59, 60, 61, 67, 99, 100, 130, 141,
160, 169, 177, 232, 276, 280, 284

O

Omnibus Law v, vii, viii, ix, x, xiv, xv, 1, 2, 5, 100, 105, 106, 109, 114,
115, 117, 189, 217, 221, 223, 273, 274, 275, 276, 280, 284

P

Perancang vii, viii, x, xiv, xv, xvii, 12, 13, 14, 19, 20, 57, 81, 134, 153,
154, 157, 182, 185, 186, 187, 188, 190, 194, 195, 198, 199, 200, 204,
237, 238, 252, 253, 254, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265,
269, 271, 281, 284

Peraturan Daerah 41, 49, 55, 57, 59, 61, 62, 64, 66, 67, 69, 70, 71,
72, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 100, 112, 140, 143, 154, 155, 156, 157,
161, 162, 163, 164, 166, 173, 176, 177, 185, 187, 188, 194, 201, 224, 236,
238, 252, 273, 274, 275, 277, 281

Peraturan Pemerintah v, vii, viii, 1, 7, 9, 54, 57, 58, 59, 61, 65, 67, 68, 69, 80, 89, 114, 140, 143, 154, 155, 156, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 174, 176, 185, 186, 188, 193, 225, 236, 237, 252, 262, 281, 284

Peraturan Perundang-undangan vi, viii, x, xiii, xiv, 7, 8, 10, 13, 14, 20, 25, 33, 34, 40, 41, 42, 47, 48, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 81, 88, 96, 122, 127, 129, 132, 134, 140, 141, 142, 143, 144, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 175, 177, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 201, 211, 212, 216, 225, 235, 236, 237, 238, 239, 243, 244, 250, 252, 253, 256, 262, 268, 269, 270, 274, 280, 281, 284

S

Sinkronisasi v, vi, vii, viii, ix, x, xiv, xv, 4, 7, 8, 14, 16, 127, 131, 132, 137, 144, 147, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 189, 192, 198, 201, 204, 205, 206, 212, 213, 216, 217, 225, 238, 240, 243, 244, 245, 252, 256, 268, 269, 270, 271, 274, 281, 285

U

UMKM ix, 1, 222, 281, 285

Undang-Undang v, vii, viii, ix, x, 1, 3, 4, 6, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 67, 68, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 86, 89, 96, 99, 104, 106, 109, 127, 128, 130, 132, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 159, 160, 163, 165, 167, 170, 173, 175, 176, 177, 180, 182, 185, 187, 188, 189, 192, 194, 195, 197, 199, 201, 204, 208, 209, 210, 212, 213, 225, 226, 232, 236, 237, 239, 241, 242, 243, 252, 256, 261, 268, 269, 273, 281, 282

TENTANG PENULIS

Henry Donald Lbn. Toruan, lahir di Sibolga, Sumatera Utara 8 April 1964. Menyelesaikan Sarjana Hukum dari Universitas Kristen Indonesia (1989). Magister Hukum dari STIH ISLAM tahun (2001) Berkarier sebagai ASN sejak tahun 1992 sudah memilih profesi sebagai peneliti dengan jabatan terakhir sebagai Peneliti Ahli Madya. Selain sebagai peneliti juga sebagai staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia sejak tahun 2006 hingga sekarang. Sudah banyak hasil penelitian yang dilakukan penulis terutama terkait dengan hukum perdata dan hukum ekonomi yang merupakan spesialis penulis. Di samping itu juga aktif menulis artikel di jurnal ilmiah.

Jamilus, lahir di Tanjung Ampalu, 28 November 1957. Pendidikan: Sarjana Hukum Pada Universitas Islam Jakarta Tahun 1987 Jurusan Keperdataan dan Magister Hukum Pada Universitas Indonesia Tahun 2003 Jurusan Hukum Ekonomi (Hukum Bisnis). Sejak Tahun 1992 sudah aktif menjadi fungsional Peneliti Hukum Kementerian Hukum dan HAM sampai sekarang Jabatan saat ini: Ahli Peneliti Utama (APU) di Pusat Penelitian Hukum Balitbangkumham Kementerian Hukum dan HAM. Sudah

banyak hasil penelitian yang dilakukan penulis, di samping itu juga aktif menulis artikel di jurnal ilmiah.

Taufik H. Simatupang lahir di Sibolga Sumatera Utara 21 Maret 1973. Menyelesaikan Sarjana Hukum dari Universitas Islam Sumatera Utara (1996), Magister Hukum dari Universitas Indonesia (2003), saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran (2019-sekarang). Bekerja Pada Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Balitbang Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI dengan jabatan Peneliti Ahli Madya, bidang kepakaran/peminatan Hukum Kekayaan Intelektual, Hak Cipta dan Hukum Keluarga. Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Attahiriyah (2005-2020), Fakultas Hukum Universitas Marsekal Dirgantara Suryadarma (2004-2019), Institut Bisnis dan Informatika Indonesia (2006-2009).

Sujatmiko, S.H., M.Si., Lahir di Jakarta, 20 Oktober 1977. Pendidikan Sarjana Hukum UNILA Tahun 2000, Magister Ketahanan Nasional Tahun 2007 di Universitas Indonesia. Jabatan saat ini adalah Kepala Bidang Litbang Masyarakat dan Budaya Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

Intan Puspa Sari, S.I.P., Lahir di Pagar Alam, Sumatera Selatan pada 7 Januari 1995, menempuh Pendidikan Sarjana Ilmu Hubungan Internasional di UPN Veteran Yogyakarta dan lulus tahun 2017. Jabatan saat ini adalah Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM.

Jody Imam Rafsanjani, lahir di Majalengka, 23 Juni 1996. Bekerja di Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI dengan jabatan Peneliti Ahli Pertama, Pangkat/Golongan Penata Muda (III/a). Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro tahun 2018, dan sekarang melanjutkan S2 di Universitas Jayabaya (tahun 2020 – sekarang). Pernah mengikuti Pelatihan Penulisan Karya Tulis Ilmiah Nasional dan Pelatihan Pembentukan Jabatan Fungsional Peneliti pada tahun 2021.

Maria Lamria, S.S., M.Si., Lahir di Samosir Sumatera Utara 4 Februari 1975. Pendidikan Sarjana Sastra Tahun 2000, Magister Ketahanan Nasional Tahun 2007 di Universitas Indonesia. Jabatan saat ini adalah Kepala Subbidang Litbang Masyarakat Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

Dian Nurcahya, S.E., M.Si., Lahir di Jakarta, 29 September 1972. Pendidikan Sarjana Ekonomi STIE IBII tahun 1996, Magister Psikologi Tahun 2007 di Universitas Indonesia. Jabatan saat ini adalah Kepala Subbidang Litbang Budaya Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

Andana Wiyaka Putra, S.I.P., Lahir di Semarang, Jawa Tengah, 5 November 1990. Pendidikan Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta tahun 2015. Jabatan saat ini adalah Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Badan Litbang Hukum dan HAM.

Nadia Dwi Rahma, S.H., Lahir di Kuningan, 25 November 1994. Pendidikan Sarjana Hukum Universitas Jenderal Soedirman tahun 2017. Jabatan saat ini adalah Analis Kebijakan Ahli Pertama pada Subbidang Litbang Masyarakat Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM.

KESIAPAN PELAKSANAAN HARMONISASI DAN SINKRONISASI PERUNDANG-UNDANGAN PASCA TERBENTUKNYA PERATURAN OMNIBUS LAW DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

Pemerintah telah mengambil alih model omnibus law dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK). Pengambilalihan model omnibus law sebagai bentuk simplikasi regulasi yang jumlahnya sudah over regulation, dimana regulasi tersebut saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga menghambat masuknya investasi ke Indonesia. Penyederhanaan regulasi baru pada tingkat undang-undang, dimana sekitar 80-an undang-undang yang ditarik tersebut memiliki aturan pelaksanaan dalam bentuk peraturan pemerintah bahkan dijadikan pedoman dalam membentuk peraturan di daerah. Oleh karena itulah, ketentuan Pasal 181 UUCK memerintahkan untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan UUCK, Undang-Undang lainnya maupun putusan pengadilan dan juga melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah.

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menurut ketentuan tersebut harus diatur dalam sebuah peraturan pemerintah, yang saat ini masih berupa rancangan. Dalam konsep draft RPP Harsin ini pengujian terhadap regulasi yang masih eksis dilakukan oleh Pokja yang bersifat ad hoc dengan keanggotaan dari berbagai unsur-unsur. Ketentuan UUCK bukanlah regulasi khusus yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, karena memang ada peraturan khusus dalam UU No.15 Tahun 2019 sebagai perubahan dari UU No. 12 Tahun 2011 (UUP3). Namun karena UUP3 tidak mengatur masalah harmonisasi dan sinkronisasi terhadap regulasi yang masih eksis, maka dibunyikanlah Pasal 181 UUCK berikut dengan peraturan pelaksanaannya.

Dalam setiap pembentukan regulasi wajib menyertakan fungsional perancang sebagaimana diamanatkan dalam UUP3 dan aturan pelaksanaannya termasuk dalam Pokja seperti yang ditentukan dalam RPP Harsin. Namun para perancang sepertinya belum terlalu memahami cara melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap regulasi yang masih eksis, karena kegiatan pengharmonisasian yang dilakukan selama ini semuanya masih dalam tahap rancangan. Oleh karena itu, penting dilakukan peningkatan kemampuan para perancang dalam bentuk pelatihan dengan materi metodologi pembentukan regulasi, sehingga diharapkan perancang dapat membantu penyusunan regulasi yang baik.



BALITBANGKUMHAM Press
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan,
Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

ISBN 978-623-6958-70-4



9 786236 958704