

DISHARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: ANTARA BENTUK, PENYEBAB DAN SOLUSI

Zaenal Arifin¹, Adhi Putra Satria^{*2}

Universitas Azzahra Jakarta¹, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang²

*Email: putraadhisatria1@gmail.com

Abstract

This article is a conceptual article that will discuss the form, causes and solutions to the problem of harmonizing the legislation in Indonesia. As we know that in Indonesia, at present, there are still many conflicting laws regulations / out of harmony, of the many factors that cause many of the regulations that are not harmonious as intended, the most dominant factor that causes the disharmony of laws and regulations in Indonesia is a factor of the many regulations / regulations that are made, so the discourse on simplification of laws through the omnibuslaw needs to be realized, in order to minimize the occurrence of over regulation which results in overlapping legislation in Indonesia.

Keywords: Disharmonization; Omnibuslaw; Over Regulation.

Abstrak

Artikel ini merupakan artikel konseptual yang akan membahas mengenai bentuk, penyebab dan solusi atas permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana kita ketahui bahwa di Indonesia, saat ini, masih banyak peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan/tidak harmonis, dari sekian banyak faktor yang mengakibatkan banyaknya peraturan yang tidak harmonis sebagaimana dimaksud, faktor yang paling dominan yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah faktor dari banyaknya regulasi/peraturan yang dibuat, sehingga wacana tentang penyederhanaan undang-undang melalui omnibuslaw perlu direalisasikan, guna meminimalisir terjadinya over regulasi yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kata Kunci: Disharmonisasi; Omnibuslaw; Over Regulasi.

PENDAHULUAN

Secara ideal, terhadap suatu peraturan hukum yang sudah disahkan/ditetapkan, oleh lembaga negara yang berwenang untuk membuatnya, harus segera benar-benar dilaksanakan upaya penegakan hukum terhadap peraturan dimaksud, hal demikian ditunjukkan guna peraturan tersebut benar-benar dapat berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat.(Sunarto, 2016) namun, di Indonesia pelaksanaan dari penegakan peraturan hukum sebagaimana dimaksud, kadang sangat tidak konsisten dan pada akhirnya tidak memberikan akses terhadap jaminan atas kepastian hukum dalam masyarakat.(Guna & Wan, 2018) tidak konsistennya penegakan peraturan hukum di Indonesia, tidak lain disebabkan karena banyaknya peraturan di Indonesia yang saling tidak harmonis (disharmonisasi) antara satu peraturan dengan peraturan lainnya.

Banyak ahli yang mencoba mendefinisikan mengenai arti dari disharmonisasi dalam konteks

peraturan perundang-undangan, namun, secara sederhana disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dipahami sebagai suatu peristiwa, dimana terdapat dua atau lebih peraturan yang mengatur mengenai satu substansi yang sama, namun masing-masing dari peraturan tersebut tidak memiliki persamaan dalam teknis pengaturannya. Selain itu, disharmonisasi peraturan perundang-undangan juga dapat dikatakan sebagai adanya tumpang tindih diantara satu peraturan dan peraturan lainnya, sehingga terjadi pertentangan peraturan baik secara vertikal atau horizontal, tumpang tindih peraturan sebagaimana dimaksud, salah satunya diakibatkan oleh terlalu banyaknya aturan hukum di Indonesia.

Di Indonesia, peraturan perundang-undangan apabila dihitung secara kuantitas dapat dikatakan sangat banyak jumlahnya, peraturan-peraturan tersebut adalah peraturan yang dikeluarkan baik ditingkat pemerintah pusat maupun peraturan ditingkat daerah.(Setiadi, 2018) Banyaknya aturan hukum di

Indonesia berdampak pada banyaknya pula aturan hukum tersebut yang tidak harmonis, dan bertentangan satu sama lainnya, seperti contoh pertentangan aturan tersebut yaitu antara Undang-Undang tentang Koperasi yang diatur didalam dua Undang-Undang yang berbeda, yaitu Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro dan Undang-Undang Tentang Koperasi, dimana menurut penelitian Muhammad Muhtarom menyebutkan bahwa Adanya dualisme peraturan hukum yang mengatur mengenai koperasi ini telah menimbulkan adanya tumpang-tindih pengaturan, pengawasan dan pembinaan oleh instansi terkait, serta adanya kontradiksi-kontradiksi pengaturannya di antara satu dengan lainnya.(Muhtarom, 2014)

Pertentangan antara pengaturan tersebut hanya satu dari sekian banyak tumpang tindih regulasi yang terjadi di Indonesia,(Latansa, 2019) hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya peraturan yang dicabut keberlakuannya, baik melalui jalur eksekutif review atau judicial review.

Pencabutan pemberlakuan peraturan yang dilakukan melalui jalur eksekutif review yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah, dimana dari tahun 2002 sampai dengan saat ini tercatat sudah sebanyak 13.919 peraturan daerah yang dicabut keberlakuannya karena dianggap bertentangan dan saling tumpang tindih dengan peraturan yang lebih tinggi.(Agustino, 2017), hal ini perlu ada sebuah perbaikan, karena apabila semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih akan berdampak langsung pada kepastian hukum dan pada akhirnya mengakibatkan rasa ketidakpuasan masyarakat oleh karena adanya penegakan hukum yang tidak memiliki kejelasan regulasi.(Salam, 2015) Atas dasar fakta sebagaimana diuraikan diatas, maka penulisan artikel ini ditunjukan oleh penulis untuk mengkaji dan menganalisis apa dan bagaimana bentuk penyebab terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Teori hukum berjenjang

Sebelum masuk kedalam pembahasan maka, terlebih dahulu penulis akan menjabarkan mengenai apa yang dimaksud dengan teori hukum berjenjang, hal ini perlu dijabarkan diawal, karena hal demikian sangat berguna untuk mengetahui bagaimana konsep ideal dalam tata urutan peraturan perundangan yang baik secara teoritis, guna tidak terjadi disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah sistem hukum nasional yang utuh dan saling memiliki keterkaitan dan ketergantungan antara satu sama lain. Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, sudah tersusun secara hierarki atau berjenjang sesuai dengan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufenbau theorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Ia

berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grund norm*). (Bobbio & Zolo, 1998)

Norma dasar itu dikatakan pre-supposed, karena ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar. Mengenai ajaran *stufenbau theorie* dari Hans Kelsen, Ahmad Ali mengemukakan bahwa peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin kebawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin kebawah semakin konkrit. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang

seharusnya berubah menjadi apa yang dapat dilakukan.

Kemudian Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya dengan mengutarakan bahwa norma selain selalu berlapis-lapis dan berjenjang juga berkelompok-kelompok. (Widiarto, 2019) Dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan juga tersusun berlapis-lapis dan berjenjang. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- A. Pancasila
- B. Undang-Undang Dasar 1945;
- C. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- D. Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang;
- E. Peraturan Pemerintah;
- F. Peraturan Presiden;

G. Peraturan Daerah Provinsi;

H. Peraturan Daerah Kabupaten;

Dari ketentuan tersebut di atas, jelas bagaimana saling ketergantungan undang-undang dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kebulatan yang utuh. Nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan pangkal tolak derivasi deduktif dan sekaligus parameter induktif pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga setiap materi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas hukum, demi kepentingan dan kepastian hukum.

2. Bentuk-bentuk disharmonisasi

Pada prinsipnya dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 *junto* Undang-Undang No 15 Tahun

2019 tentang perubahan atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan tegas telah memberikan ruang agar diadakanya sebuah proses harmonisasi dalam pelaksanaan tahap-tahap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia, hal demikian dilakukan dengan harapan agar nantinya pembentukan aturan hukum yang akan dibahas dan di undangkan, tidak memuat aturan yang dapat menimbulkan tumpang tindih antara satu aturan dengan aturan lainnya.

Walaupun Undang-Undang sebagaimana dimaksud sudah memberikan akses untuk melaksanakan harmonisasi, namun dalam kenyataanya proses harmonisasi dimaksud masih belum berjalan secara sempurna, hal demikian tidak terlepas dari fakta bahwa pada saat ini masih banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia yang masih tumpang tindih. Menurut Sidharta, permasalahan disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan

seperti sebagaimana dimaksud dapat dikalsifikasikan kedalam beberapa bentuk disharmonisasi, yaitu antarlain:(Legowo, 2017)

- a. permasalahan disharmonisasi dalam konteks adanya inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi;
- b. permasalahan disharmonisasi dalam konteks adanya inkonsistensi secara horisontal dari segi waktu, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar, tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya;
- c. permasalahan disharmonisasi dalam konteks adanya inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang

sama, misalnya ketentuan pasal 1 bertentangan dengan ketentuan pasal 15 dari satu undang-undang yang sama; dan

- d. permasalahan disharmonisasi dalam konteks adanya inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, misalnya antara undang-undang dan putusan hakim atau antara undang-undang dan kebiasaan.

3. Faktor-faktor disharmonisasi

Ketika kita sudah mengetahui apa saja bentuk disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka pertanyaan selanjutnya adalah apa yang menjadi hambatan dalam proses harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam artikel yang dipublikasikan oleh kementerian hak asasi manusia dijelaskan bahwasanya permasalahan

yang dihadapi dalam proses harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan tidak lain disebabkan karena faktor-faktor sebagai berikut:(Indonesia & Perundang-undangan, n.d.)

1. Masih adanya semangat egoisme sektoral (departemental) dari masing-masing instansi terkait, karena belum adanya persamaan persepsi tentang peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.
2. Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi

mewakili, sehingga menghambat pembahasan.

3. Rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diharmoniskan sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi yang diwakili.
4. Pendapat atasan yang sering dilatarbelakangi dengan adanya kepentingan tertentu.
5. Struktur biro hukum/satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan tidak fokus pada masalah hukum (peraturan perundang-undangan) dan belum optimalnya peran biro hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
6. Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legislative drafter*) masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi

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

Sedangkan apabila kita lihat permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan Dari aspek structural, maka permasalahan disharmoni berada dalam praktek Badan Legislasi/Baleg, dimana dalam praktek baleg tersebut dapat disebabkan oleh kurangnya koordinasi antara Badan Legislasi dengan pengusul yang mengajukan RUU, dimana seringkali pengusul baru mengajukan RUU yang akan diharmonisasi pada saat-saat terakhir sebelum Rapat Panja dilaksanakan, atau draft RUU yang telah diajukan ke Badan Legislasi mengalami perubahan pasal-pasal, bagian maupun materi muatan yang dilakukan oleh Pengusul dan baru diajukan oleh pengusul ke Badan Legislasi pada saat Rapat Panja dilaksanakan.

Sebagai penutup dalam sub pembahasan ini, maka penulis akan

menegaskan kembali, bahwa pada hakekatnya permasalahan disharmonisasi saat ini di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari faktor banyaknya regulasi di Indonesia, hal ini seperti apa yang dikemukakan oleh L.M. Lopian Gandhi yang menyebutkan bahwa disharmonisasi tidak lain disebabkan karena adanya perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenai semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula, ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif.(Susetio, 2013)

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan diatas maka sejatinya perlu adanya solusi atas permasalahan disharmonisasi pembentukan Undang-Undang di Indonesia, solusi yang dapat penulis berikan berkaitan dengan hal ini adalah dengan cara penyederhanaan peraturan di

Indonesia dengan menggunakan *omnibuslaw*. Sebagaimana kita ketahui bahwasanya *omnibuslaw* adalah sebuah kebijakan pembuatan Undang-Undang yang berisi lebih dari satu masalah substantif, atau beberapa masalah kecil yang telah digabungkan menjadi satu Rancangan Undang-Undang.(Massicotte, 2013) dengan *omnibuslaw* diharapkan terjadi pemangkasan aturan hukum yang substansi pengaturannya sama, sehingga dapat meminimalisir terjadinya disharmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

- Agustino, L. (2017). PEMBATALAN 3.143 PERATURAN DAERAH: Satu Analisis Singkat. *CosmoGov*, 3(1), 14. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v3i1.12405>
- Bobbio, N., & Zolo, D. (1998). Hans Kelsen, the Theory of Law and the International Legal System: A Talk. *European Journal of International Law*, 9(2), 355–367. <https://doi.org/10.1093/ejil/9.2.355>
- Guna, W., & Wan. (2018).

- Kekuasaan dan mekanisme pengangkatan menteri pada sistem presidensial di Indonesia. *Jurist-Diction*, 1(1), 343–356.
- Indonesia, K. H. dan H. A. M. R., & Perundang-undangan, D. J. P. (n.d.). *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan*. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/232-proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan.html>
- Latansa, Q. D. (2019). Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. *Jurist-Diction*, 2(2), 595–616.
- Legowo, A. (2017). Harmonisasi Pengaturan Pemberian Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Warga Negara Asing. *Arena Hukum*, 10(1), 97–119. <https://doi.org/10.21776/ub.arena.hukum.2017.01001.6>
- Massicotte, L. (2013). Omnibus Bills in Theory and Practice. *Canadian Parliamentary Review*, 36(1), 13–17.
- Muhtarom, M. (2014). Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian Dan Lembaga Keuangan Mikro. *Yustisia Jurnal Hukum*, 3(2). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i2.11094>
- Salam, A. (2015). Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia. *Mazhib*, XIV(2), 120–131.
- Setiadi, W. (2018). Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha. *Jurnal Rechtsvinding*, 7(3), 321–334.
- Sunarto, S. (2016). ASAS LEGALITAS DALAM PENEGAKAN HUKUM MENUJU TERWUJUDNYA KEADILAN SUBSTANTIF. *Masalah-Masalah Hukum*, 45(4), 252. <https://doi.org/10.14710/mmh.45.4.2016.252-258>
- Susetio, W. (2013). Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria. *Lex Jurnalica*, 10(3), 135–147. <https://media.neliti.com/media/publications/18020-ID-disharmoni-peraturan-perundang-undangan-di-bidang-agraria.pdf>
- Widiarto, A. E. (2019). Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 16(1), 23. <https://doi.org/10.31078/jk1612>