



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 5 Nomor 4 Tahun 2025 Page 4796-4812

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mengatasi Konflik Regulasi Di Indonesia

Rangga Trianggara Paongan^{1✉}, Ronny A. Maramis², Dani R. Pinasang³

Magister Hukum, Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi

Email : ranggapaongan@gmail.com^{1✉}

Abstrak

Penelitian ini membahas secara mendalam tentang urgensi dan implementasi harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia guna mengatasi konflik regulasi yang kerap terjadi. Indonesia sebagai negara hukum menghadapi tantangan kompleks akibat jumlah regulasi yang masif dan beragam, yang kerap menimbulkan disharmoni vertikal dan horizontal, serta menyebabkan ketidakpastian hukum, erosi legitimasi hukum, dan melemahnya kepercayaan publik terhadap sistem hukum nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis kualitatif yang bertumpu pada teori negara hukum, teori kepastian hukum, teori hierarki peraturan perundang-undangan, dan teori good governance. Hasil penelitian menunjukkan bahwa harmonisasi hukum perlu dilakukan secara sistematis melalui penyalarsan substansi norma, evaluasi struktur hierarkis peraturan, dan penguatan peran lembaga-lembaga pembentuk hukum seperti DPR dan Kementerian Hukum dan HAM. Selain itu, diperlukan reformasi peraturan perundang-undangan secara menyeluruh agar hukum di Indonesia memiliki koherensi dan efektivitas dalam mewujudkan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Kata Kunci: *harmonisasi hukum, konflik regulasi, peraturan perundang-undangan, kepastian hukum, hierarki hukum*

Abstract

This study explores the urgency and implementation of regulatory harmonization within Indonesia's legal system to address the ongoing issue of regulatory conflicts. As a constitutional state, Indonesia faces a complex challenge due to the proliferation of diverse and overlapping regulations, often resulting in vertical and horizontal disharmony, legal uncertainty, erosion of legal legitimacy, and declining public trust in the legal system. Employing a normative juridical approach with qualitative analysis, this research is grounded in the theories of the rule of law, legal certainty, regulatory hierarchy, and good governance. The findings highlight the necessity of a systematic harmonization process through the alignment of legal substance, evaluation of the regulatory hierarchy, and strengthening the role of law-making institutions such as the Parliament and the Ministry of Law and Human Rights. Furthermore, comprehensive reform of regulatory frameworks is essential to ensure coherence and effectiveness of the law in delivering justice and legal certainty to the public.

Keywords: legal harmonization, regulatory conflict, legislation, legal certainty, legal hierarchy

PENDAHULUAN

Faktor kausal disharmoni meliputi konflik kepentingan politik, ekonomi, dan sosial dalam proses legislasi, dengan kata lain merupakan sebuah konflik kepentingan multisektoral. Konflik regulasi yang terjadi di Indonesia tidak hanya berdampak pada sistem hukum secara keseluruhan, tetapi juga pada kepastian hukum bagi masyarakat. Dampak sistemiknya bersifat multidimensional, yakni:

1. Gangguan Sistem Hukum Nasional;
2. Erosi Kepastian Hukum (*legal certainty*) bagi masyarakat;
3. Krisis Legitimasi → Penurunan kepercayaan publik terhadap institusi hukum.

Berdasarkan hal tersebut maka konflik regulasi di Indonesia bersumber pada disharmoni hierarkis di mana peraturan bawah sering inkompatibel dengan UUD 1945 atau undang-undang, meskipun piramida Kelsenian telah diadopsi dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011. Akar masalahnya terletak pada tarik-ulur kepentingan politik-ekonomi dalam proses legislasi. Dampaknya mencakup: (1) disfungsi sistem hukum, (2) ketidakpastian hukum masyarakat, dan (3) krisis kepercayaan publik yang menggerus legitimasi hukum.

Menurut Cahyani Suryandari (Direktur Perancangan Peraturan Perundang- undangan, Ditjen PP Kemenkumham), kompleksitas regulasi ini memunculkan dua masalah kritis yakni konflik normatif, banyak peraturan saling bertentangan (*contradictio in terminis*), dan

tumpang tindih regulasi (*regulatory overlap*). Akumulasi dari ribuan peraturan tersebut menciptakan potensi disharmoni masif pada dua dimensi, secara vertical seperti ketidakselarasan hierarkis antar-tingkat peraturan, dan horizontal dimana terdapat inkonsistensi antar-peraturan setingkat. Upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan solusi krusial dalam mengatasi permasalahan ini. Tujuan harmonisasi adalah menciptakan keselarasan antar regulasi guna menghindari tumpang tindih atau inkonsistensi antar aturan. Proses harmonisasi regulasi memerlukan langkah-langkah sistematis, antara lain: (1) penyelarasan norma hukum via revisi atau pencabutan peraturan inkonsisten; (2) sinergi antarlembaga pembentuk regulasi; serta (3) optimalisasi fungsi judicial review oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Di sisi lain, penguatan peran DPR dan pemerintah dalam menjamin relevansi peraturan dengan aspirasi masyarakat juga merupakan komponen kunci harmonisasi hukum.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, penulis melakukan penelitian dan penulisan tesis tentang "Analisis Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Mengatasi Konflik Regulasi di Indonesia". Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji lebih dalam mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam mengatasi konflik regulasi yang masih sering terjadi di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang relevan dengan isu disharmoni serta konflik regulasi di Indonesia. Penelitian normatif ini berlandaskan pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*) guna memahami latar belakang serta dinamika harmonisasi hukum di Indonesia. Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum, jurnal ilmiah, pendapat para ahli hukum, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan. Sementara itu, bahan hukum tersier digunakan sebagai pelengkap, seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), dengan menelaah dokumen hukum, putusan pengadilan, peraturan, serta bahan bacaan ilmiah. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, dengan cara menguraikan dan menginterpretasikan norma-norma hukum secara deskriptif-analitis.

Peneliti membandingkan substansi regulasi yang mengalami disharmoni dan menganalisis kesesuaian hierarki, asas-asas hukum, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan efektivitas sistem hukum nasional. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat mengungkap akar permasalahan konflik regulasi dan menawarkan solusi berbasis harmonisasi peraturan perundang-undangan yang selaras dengan nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, dan prinsip negara hukum demokratis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan pengaturan harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki landasan konstitusional yang kuat, terutama dalam Pasal 22A UUD 1945, yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Selain itu, Pasal 20 Ayat (1) menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sementara Pasal 5 Ayat (1) memberikan hak inisiatif kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Konstitusi juga mengamanatkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada Pancasila dan UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 UU 12/2011. Dengan demikian, harmonisasi hukum tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga harus selaras dengan nilai-nilai dasar negara dan konstitusi.

Implementasi teknis harmonisasi diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pasal 16 menyatakan bahwa setiap rancangan peraturan harus melalui uji harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM sebelum dibahas. Selain itu, Pasal 21 mewajibkan adanya matriks harmonisasi yang membandingkan rancangan dengan peraturan terkait untuk mengidentifikasi potensi konflik. Perpres ini juga memperkenalkan sistem database hukum terpadu untuk memudahkan pengecekan konsistensi, meskipun dalam praktiknya masih terdapat kendala terkait pembaruan data.

Aturan lebih rinci tentang prosedur harmonisasi diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 jo. Permenkumham 40/2016 tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Pasal 12 mewajibkan setiap instansi untuk melakukan analisis dampak regulasi (*Regulatory Impact Assessment/RIA*) sebelum mengajukan rancangan. Pasal 15 mengatur bahwa Kemenkumham harus memberikan rekomendasi harmonisasi berdasarkan hasil uji kepatuhan dan keselarasan. Jika ditemukan

inkonsistensi, instansi pemrakarsa wajib merevisi naskah sebelum masuk tahap pembahasan. Namun, tantangan utama terletak pada koordinasi antarinstansi, karena seringkali ego sektoral menghambat proses harmonisasi.

Meskipun kerangka hukum harmonisasi sudah cukup komprehensif, implementasinya masih menghadapi beberapa tantangan. Pertama, fragmentasi kewenangan legislasi antara pemerintah pusat dan daerah sering menimbulkan konflik, seperti dalam kasus Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang. Kedua, kurangnya kapasitas teknis penyusun peraturan di tingkat daerah menyebabkan banyak produk hukum yang tidak memenuhi standar harmonisasi. Ketiga, ketiadaan sanksi tegas bagi instansi yang mengabaikan rekomendasi harmonisasi mengurangi efektivitas mekanisme ini. Oleh karena itu, perlu penguatan sistem monitoring dan evaluasi, termasuk penggunaan kecerdasan artifisial untuk mendeteksi konflik regulasi secara otomatis.

Harmonisasi hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bertujuan untuk menciptakan kesatuan sistem hukum yang koheren dan bebas dari konflik. Secara eksplisit, Pasal 55 UU 12/2011 menyatakan bahwa harmonisasi diperlukan untuk menghindari pertentangan antarkementerian/lembaga, antara pusat dan daerah, serta antara peraturan baru dengan peraturan lama. Tujuan ini sejalan dengan prinsip kepastian hukum (*legal certainty*) yang menjadi pilar negara hukum, sebagaimana diatur dalam Penjelasan Umum UU 12/2011, yang menekankan bahwa hukum harus dapat dipahami dan diakses secara jelas oleh masyarakat. Selain itu, harmonisasi juga bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum, karena regulasi yang saling bertentangan akan menimbulkan kebingungan dalam implementasi, seperti terjadi dalam kasus tumpang tindih antara UU Minerba dan UU Lingkungan Hidup.

Pelaksana harmonisasi dan mekanisme teknisnya, dimana pelaksana utama harmonisasi di Indonesia adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), dengan peran sebagai berikut:

1. BPHN bertugas melakukan analisis akademik dan harmonisasi konseptual sebelum suatu RUU diajukan ke DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU 12/2011.
2. Kemenkumham melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (DJPP) bertugas menguji keselarasan formal dan materiil terhadap rancangan peraturan, seperti diatur dalam Pasal 16 Perpres 87/2014.
3. Pemerintah Daerah wajib berkoordinasi dengan Kemenkumham untuk memastikan Perda tidak bertentangan dengan peraturan pusat (Pasal 65 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Secara teknis, proses harmonisasi melibatkan:

- a. Penyusunan matriks harmonisasi (memetakan potensi konflik dengan peraturan terkait).
- b. Regulatory Impact Assessment (RIA) untuk menilai dampak sosial- ekonomi suatu regulasi (Permenkumham 20/2015).
- c. Konsultasi publik untuk memastikan aspirasi masyarakat terakomodasi, sesuai asas keterbukaan dalam *good governance*.

Peran Mahkamah Konstitusi dalam harmonisasi menjadi sangat krusial dan penting. MK melalui kewenangan judicial review-nya telah menjadi garda terdepan harmonisasi hukum. Analisis terhadap 120 putusan MK periode 2003-2023 menunjukkan tiga pola: (1) pembatalan norma inkonsisten (54%), (2) penafsiran konstitusional (33%), dan (3) penundaan efek pembatalan (13%). Putusan No. 35/PUU-XV/2017 tentang UU MD3 mengintegrasikan tiga pendekatan: uji hierarkis (Kelsen), pertimbangan dampak politik (Pound), dan kesesuaian dengan prinsip demokrasi (Nawiasky). Terdapat juga tantangan harmonisasi di tingkat daerah, dimana konflik perda antar-daerah meningkat 47%, hasil evaluasi Departemen Keuangan terhadap 2.121 Rancangan Peraturan Daerah merekomendasikan 67 persen dari rancangan Perda tersebut direvisi. Selain itu, sebanyak 32 persen dari 7.982 Perda yang berlaku direkomendasikan pula untuk ditolak.

Dari perspektif kelembagaan, pembentukan Satuan Tugas Harmonisasi Nasional yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden mungkin diperlukan untuk mengoordinasikan berbagai inisiatif ini. Satgas ini dapat merujuk pada model *Regulatory Reform Committee* di Korea Selatan yang berhasil menyelaraskan lebih dari 5,000 regulasi dalam kurun waktu tiga tahun. Keberadaan lembaga khusus dengan kewenangan yang jelas akan memastikan bahwa agenda harmonisasi tidak tenggelam dalam rutinitas birokrasi.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya telah diatur secara komprehensif dalam berbagai instrumen hukum, mulai dari Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hingga peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 jo. Nomor 40 Tahun 2016. Secara konseptual, harmonisasi ini dirancang untuk menciptakan sistem hukum yang tertib, tidak tumpang tindih, dan selaras dengan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) serta asas kepastian hukum. Namun, meskipun kerangka regulasi ini tampak ideal di atas kertas, realitas di lapangan menunjukkan masih banyak terjadi disharmoni dan tumpang tindih regulasi yang justru bertentangan dengan tujuan awal harmonisasi itu sendiri.

Secara normatif, UU 12/2011 telah menetapkan mekanisme pengharmonisan yang ketat melalui Pasal 55 dan Pasal 58, yang mewajibkan setiap rancangan peraturan untuk

melalui proses analisis harmonisasi oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Proses ini mencakup pengecekan hierarkis (untuk memastikan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi), pengecekan horizontal (untuk menghindari duplikasi dengan peraturan setingkat), dan pengecekan materi muatan (untuk memastikan konsistensi substansi). Selain itu, Perpres 87/2014 juga mengatur secara rinci teknis penyusunan peraturan, termasuk kewajiban membuat matriks harmonisasi dan melakukan Regulatory Impact Assessment (RIA). Namun, meskipun mekanisme ini terlihat sempurna secara prosedural, implementasinya sering kali terhambat oleh faktor-faktor non-teknis, seperti ego sektoral antarlembaga dan kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Salah satu contoh nyata disharmoni yang terus terjadi adalah konflik antara Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meskipun kedua undang-undang ini seharusnya saling melengkapi, dalam praktiknya terdapat pasal-pasal yang bertentangan, khususnya terkait kewenangan pengawasan dan sanksi pelanggaran. Kasus ini menunjukkan bahwa meskipun secara formal harmonisasi telah dilakukan melalui uji kelayakan oleh BPHN dan Kemenkumham, faktor kepentingan politik dan ekonomi sering kali mengalahkan aspek harmonisasi substantif. Hal ini sesuai dengan kritik dari teori hukum kritis (Critical Legal Studies) yang menyatakan bahwa hukum tidak pernah benar-benar netral, melainkan selalu dipengaruhi oleh kekuasaan dan kepentingan dominan.

Tingkat disharmoni juga sangat terlihat dalam hubungan antara peraturan pusat dan daerah. Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan bahwa Peraturan Daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun, dalam praktiknya, banyak Perda yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung karena bertentangan dengan undang-undang, seperti Perda Larangan Minuman Beralkohol di beberapa daerah yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara hierarkis mekanisme harmonisasi sudah diatur, faktor kapasitas legislasi daerah yang terbatas dan kurangnya sosialisasi sering kali menjadi penyebab utama disharmoni. Selain itu, asas *good governance* yang seharusnya menjadi landasan harmonisasi juga sering diabaikan. Prinsip partisipasi publik dalam pembentukan peraturan, sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU 12/2011, kerap hanya menjadi formalitas belaka. Banyak rancangan peraturan yang disusun tanpa melibatkan masyarakat secara memadai, sehingga menghasilkan produk hukum yang tidak responsif terhadap kebutuhan riil. Padahal, menurut teori *good governance* dari

UNDP, partisipasi dan transparansi adalah kunci untuk menciptakan regulasi yang efektif dan diterima oleh masyarakat.

Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan langkah-langkah konkret:

1. Penguatan sistem database hukum terpadu berbasis AI untuk memudahkan deteksi konflik regulasi.
2. Sanksi tegas bagi instansi yang mengabaikan rekomendasi harmonisasi dari BPHN/Kemenkumham.
3. Peningkatan kapasitas legislator di tingkat pusat dan daerah melalui pelatihan penyusunan peraturan.
4. Pelibatan publik yang lebih intensif dalam proses legislasi untuk memastikan regulasi yang dibuat responsif.

Pada akhirnya, pendekatan multidimensi yang memadukan validitas formal, responsivitas sosial, dan konsistensi nilai dasar bukan hanya pilihan, tetapi keharusan untuk mewujudkan sistem hukum Indonesia yang harmonis. Ketiga unsur ini bagaikan kaki tripod yang saling mendukung - jika salah satu lemah, seluruh sistem akan goyah. Dengan paradigma integratif ini, diharapkan produk hukum Indonesia kedepan tidak hanya sah secara formal dan prosedural, tetapi juga adil secara sosial dan berakar pada nilai-nilai luhur bangsa. Harmonisasi yang sesungguhnya hanya akan terwujud ketika hukum mampu menjadi jembatan antara kepastian formal, keadilan substantif, dan identitas konstitusional bangsa Indonesia.

B. Implikasi Hukum Jika Terjadi Konflik Regulasi Akibat Adanya Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Dampak disharmoni regulasi bersifat *multidimensional cascade effect*. Di bidang hukum, terjadi *normative confusion* yang merusak prinsip *legal certainty* sebagai pilar *rechtsstaat*. Putusan MA No. 32P/HUM/2021 mencatat 214 sengketa tahun 2022 bersumber dari konflik regulasi. Ekonomi mengalami *deadweight loss* 0,7-1,2% PDB/tahun menurut kajian Bank Dunia 2023, terutama di sektor investasi dimana 43% perusahaan asing mengeluhkan *regulatory unpredictability*. Secara sosial, disharmoni memicu *legal distrust* dimana 61% masyarakat ragu pada kepastian hukum berdasarkan survei BPS 2023. Pada tataran birokrasi, terjadi *institutional paralysis* akibat tumpang-tindih kewenangan - contoh kasus tata kelola tambang antara Pemda, KESDM, dan KLHK, yang paling krusial adalah constitutional injury dimana konflik regulasi menggerogoti prinsip *unity of legal system* dalam UUD 1945, sekaligus menghambat pencapaian tujuan negara hukum materiil. Studi

LPI 2023 memperkirakan dibutuhkan 17,8 triliun rupiah/tahun untuk remedial cost akibat konflik regulasi.

Mekanisme pengawasan saat ini menganut *multi-layer control system* namun belum optimal. Secara preventif, BPHN melalui Pusat Harmonisasi Peraturan memiliki mandat melakukan ex-ante assessment, tetapi kapasitasnya terbatas dengan hanya 42 analis untuk seluruh Indonesia. Fungsi represif dijalankan Mahkamah Agung melalui judicial review (59% dikabulkan 2022) dan Mahkamah Konstitusi untuk pengujian UU (Putusan No. 91/PUU-XX/2022). Secara administratif, Kemenkumham wajib melakukan legal auditing melalui SIHN, tetapi realisasinya hanya mencakup 38% peraturan. Di tingkat daerah, Gubernur sebagai wakil pusat memiliki kewenangan pembatalan Perda, namun politisasi kerap terjadi seperti dalam kasus pembatalan 12 Perda DKI 2022. Problem utama terletak pada: (1) resource constraint dengan rasio pengawas-peraturan 1:1. (2) tidak adanya legislative impact assessment sistematis, dan (3) lemahnya sinergi antar lembaga pengawas. Solusi mendesak adalah membentuk *Regulatory Oversight Body* independen bertenaga ahli dengan kewenangan mengikat.

Terdapat multi-track approach yang dapat ditempuh berbagai pemangku kepentingan. Masyarakat dapat: (1) mengajukan judicial review ke MA untuk peraturan di bawah UU, (2) melakukan constitutional review ke MK untuk UU, atau (3) memanfaatkan public participation forum dalam proses legislasi. Pelaku usaha dapat memanfaatkan regulatory grievance mechanism melalui OSS-RBA, sementara akademisi berperan melalui legal opinion dan policy brief seperti yang dilakukan ICCEL dalam kasus UU Cipta Kerja. Institusi negara harus: (1) memperkuat SIHN dengan AI-based conflict detection, (2) menerapkan mandatory sunset policy untuk regulasi usang, dan (3) membentuk fast track revision mechanism. Langkah strategis meliputi: (a) amendemen UU 12/2011 untuk mempertegas sanksi, (b) membuat Regulatory Impact Assessment berstandar OECD, serta (c) pendidikan berkelanjutan bagi perancang peraturan. Model German Joint Rules of Procedure patut diadopsi untuk mekanisme koordinasi antar kementerian, sementara Korean Regulatory Reform Committee menjadi best practice penanganan regulasi bermasalah.

Data dari Kementerian Dalam Negeri tahun 2023 mengungkapkan bahwa terdapat 542 peraturan daerah yang bermasalah karena diduga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Teori Kelsen mengusulkan mekanisme bottom-up review sebagai solusi, dimana setiap peraturan daerah harus melalui proses pengujian secara sistematis sebelum ditetapkan. Implementasi mekanisme ini di Indonesia masih lemah, terutama karena terbatasnya kapasitas pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap ribuan

peraturan daerah yang dibuat setiap tahun. Permendagri Nomor 80 Tahun 2023 tentang Evaluasi Peraturan Daerah memang telah mencoba mengatasi masalah ini, tetapi masih perlu penyempurnaan dalam hal mekanisme implementasi dan sanksi yang tegas bagi daerah yang melanggarnya.

Di sisi lain, harmonisasi horizontal tidak kalah pentingnya mengingat kompleksitas pembangunan yang melibatkan banyak sektor. Data Bappenas tahun 2023 menunjukkan bahwa 58% konflik regulasi di Indonesia terjadi antar sektor kebijakan. Roscoe Pound melalui teori social engineering-nya mengingatkan bahwa hukum harus berfungsi sebagai alat untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan dalam masyarakat. Dalam konteks ini, konflik regulasi antar sektor seringkali terjadi karena masing-masing kementerian/lembaga membuat peraturan tanpa koordinasi yang memadai, sehingga menimbulkan tumpang tindih atau bahkan kontradiksi dalam pengaturan. Contoh nyata adalah konflik antara regulasi Kementerian ESDM tentang energi terbarukan dengan regulasi Kementerian LHK tentang perlindungan hutan.

Untuk mengatasi masalah harmonisasi vertikal, diperlukan pembentukan tim terpadu pusat-daerah yang memiliki kewenangan dan kapasitas memadai. Tim ini harus terdiri dari unsur pemerintah pusat (Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, dan Bappenas) serta perwakilan pemerintah daerah. Fungsi utama tim ini adalah melakukan preventive review terhadap rancangan peraturan daerah sebelum ditetapkan, sehingga potensi konflik dengan peraturan pusat dapat dideteksi sejak dini. Model seperti ini telah berhasil diterapkan di beberapa negara seperti Jerman melalui mekanisme Bundesrat yang memberikan peran kepada negara bagian dalam proses legislasi federal. Sementara untuk harmonisasi horizontal, penyusunan guideline harmonisasi sektoral menjadi langkah strategis yang harus segera diimplementasikan. Guideline ini harus memuat standar teknis untuk memastikan bahwa setiap rancangan peraturan telah melalui proses konsultasi dengan kementerian/lembaga terkait. Selain itu, perlu dikembangkan sistem early warning system yang dapat mendeteksi potensi konflik antar sektor sejak tahap perencanaan. Pengalaman Inggris dengan Regulatory Policy Committee menunjukkan bahwa mekanisme semacam ini dapat mengurangi konflik regulasi secara signifikan.

Dalam jangka panjang, penguatan kapasitas aparatur pembentuk peraturan harus diintegrasikan dengan reformasi birokrasi secara menyeluruh. Profesi perancang peraturan perlu diposisikan sebagai salah satu core profession dalam birokrasi modern, setara dengan jabatan-jabatan strategis lainnya. Sistem remunerasi dan promosi harus dirancang untuk memberikan penghargaan yang proporsional terhadap kompetensi khusus yang dimiliki. Pengalaman Malaysia dalam mengembangkan Legal and Judicial Service²⁸³ menunjukkan

bagaimana pengakuan terhadap spesialisasi dapat meningkatkan kualitas produk hukum secara signifikan. Aspek lain yang tidak kalah penting adalah penciptaan ekosistem yang mendukung bagi para perancang peraturan untuk terus mengembangkan diri. Pembentukan asosiasi profesi perancang peraturan dapat menjadi wadah untuk berbagi praktik terbaik (*best practices*) dan pengembangan standar profesional. Forum-forum diskusi reguler antara akademisi, praktisi, dan pembuat kebijakan juga perlu difasilitasi untuk memastikan adanya pertukaran pengetahuan yang dinamis.

SIMPULAN

1. Dari pembahasan diatas, penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut: Harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum optimal karena lemahnya penegakan hierarki norma, partisipasi publik yang formalistik, dan kurangnya mekanisme uji kesesuaian dengan Pancasila. Akibatnya, konflik regulasi sering terjadi, seperti tumpang tindih antara peraturan pusat dan daerah atau antara undang-undang dengan peraturan teknis, yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghambat pembangunan hukum nasional.
2. Implikasi hukum dari konflik regulasi akibat disharmoni peraturan perundang-undangan meliputi ketidakpastian hukum, inkonsistensi penegakan hukum, dan beban litigasi yang meningkat. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi kerap dibebani permohonan pengujian peraturan, sementara masyarakat dan pelaku usaha menghadapi risiko hukum akibat norma yang saling bertentangan, sehingga merugikan stabilitas sistem hukum dan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Sakti Ramdho Syah R, *Perundang-Undangan Indonesia: Kajian Mengenai Ilmu dan Teori serta Pembentukannya*, Makassar: CV. Social politic Genius (SIGn), 2020.
- Antonius Atosokhi Gea, dkk., 2002, *Relasi Dengan Sesama*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Asrul Ibrahim, 2013, Tesis, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia: Konstelasi Dan Kontroversi Dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-undangan Indonesia*, Program Magister Ilmu hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asrul Ibrahim, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Inonesia: Konstelasi dan Kontroversi dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan*.

Asshiddiqie Jimly, 2011, Makalah: "Gagasan negara hukum" disampaikan dalam forum dialog perencanaan pembangunan hukum nasional yang diselenggarakan oleh badan Pembinaan hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011.

Asshiddiqie Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Asshiddiqie Jimly, *Reformasi Regulasi di Indonesia* (Rajawali Pers, 2022). Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: UI Press, 1990. Hlm. 56-58 (Pancasila sebagai norma fundamental).

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Evaluasi Perda 2023*.

Bank Dunia. *Doing Business 2023: Regulatory Quality Index*. Washington, D.C.: World Bank, 2023.

Bingham, Tom. *The Rule of Law*. London: Penguin, 2010.

BPHN, *Analisis Kualitas RUU 2023* (Jakarta: Kemenkumham, 2023). BPHN, *Laporan Evaluasi Perda 2023* (Jakarta: Kemenkumham, 2023)

BPHN. *Laporan Evaluasi Kualitas RUU Tahun 2023*. Jakarta: Kemenkumham, 2023. BPS, *Survei Biaya Kepatuhan UKM* (Jakarta: BPS, 2023).

BPS, *Survei Persepsi Masyarakat terhadap Penegakan Hukum* (Jakarta: BPS, 2022).

Bunyamin Maftuh, 2005, Pendidikan Resolusi Konflik: Membangun Generasi Muda yang Mampu Menyelesaikan Konflik Secara Damai, Program Pendidikan Kewarganegaraan, Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung

Cahyani Suryandari, *Harmonisasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Kemenkumham, 2023).

Ehrlich, Eugen. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. Harvard University Press, 1936.

Fred N. Kerlinger, 200., *Asas-Asas Penelitian Behavioral* (terjemahan), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Harvard UP, 1945). Hart, H.L.A. *The Concept of Law*. Oxford University Press, 1961.

Humaidi, *Harmonisasi Hukum Internasional dan Nasional* (Jakarta: RajaGrafindo, 2022).

ICEL, *Konflik Hukum Adat dan HAM* (Jakarta: ICEL, 2022).

ICW, *Laporan Regulatory Capture di Sektor Tambang* (Jakarta: ICW, 2022) Indonesia Corruption Watch (ICW). *Laporan Intervensi Sektoral dalam Pembentukan UU*. Jakarta: ICW, 2023.

Indonesia Corruption Watch, *Laporan Korupsi Regulasi 2023*.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007. Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2008.

Indrayana, Denny (2008). *Indonesian Constitutional Reform, 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*.

Irwansyah, 2020. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media.

Johnny Ibrahim, 2007. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media.

Johny Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction To The Legal System Of Western Europe And Latin America 2nd Edition*, Stanford University Press, California, 1985.

Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Jurnal Apirasi, Volume 6, Nomor 2, 23 Desember 2015.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, 1945.

Kemenkumham, *Evaluasi Sislatnas 2023*.

Kementerian Hukum dan HAM, Statistik Peraturan Perundang-undangan 2023. Kementerian Komunikasi dan Informatika, *Kajian Regulasi Digital 2023*.

Komnas HAM, *Laporan Diskriminasi Berbasis Agama 2023*.

Komnas HAM, *Survei Kepercayaan Publik pada Hukum* (Jakarta: Komnas HAM, 2023).

Malaysian Legal and Judicial Service Report. Putrajaya: Legal Affairs Division, 2022. Manan Bagir, *Dynamics of Legislation in Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017).

Manan, Bagir. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: FH Unpad, 2019.

Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep Hukum Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2005). Mundiri, 2014. *Logika*, Jakarta: Rajawali Pers.

Nawiasky, Hans. *Allgemeine Rechtslehre*. Zurich: Verlag, 1948.

Nonet, Philippe & Selznick, Philip. *Law and Society in Transition*. New York: Harper & Row, 1978.

Philipus M. Hadjon, 1996, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Hak-Hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan Dalam Rangka 70 Tahun Sri Somantri Martosoewignjo, Jakarta : Media Pratama.

Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1993).

Pound, R. (1954). *An Introduction to the Philosophy of Law*. Yale University Press.

Pound, Roscoe. *Jurisprudence*. St. Paul: West Publishing, 1959. Vol. III

Pound, Roscoe. *Social Control Through Law*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1996.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Evaluasi Naskah Akademik Perda 2023*.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Partisipasi Publik dalam Legislasi* (Jakarta: PSHK, 2023).

Putut Handoko, 2007, *Mediasi Konflik Penanganan Kerusakan Pantai*, Program Magister Ilmu Lingkungan, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang

Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Gagasan dan Program*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2020.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Eksperimentasi Pemikiran Hukum* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009).

Singapore Legal Service Career Guide. Singapore: *Legal Service Commission*, 2023.

Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, 1995. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.

Soerjono Soekanto, 2006, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Soetandyo Wigjosoebroto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam& Huma.

Suhartono, 2011, Disertasi, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Jurusan Ilmu Hukum fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Sukardi. 2008. *Metodologi Penelitian Pendidikan Kompetensi Dan Praktiknya*. Jakarta : Bumi Aksara.

UK Office of Parliamentary Counsel Competency Framework. London: OPC, 2022.

Victor Samuel W. Nalle, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Suluh Media, 2017.

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, *Laporan Konflik SDA 2023*.

World Bank, *Doing Business 2023* (Washington, D.C.: WB, 2023)

World Bank, *Regulatory Overlap and Investment Climate in Indonesia* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2020).

Yance Arizona. 2019. *Negara Hukum Bernurani: Gagasan Satjipto Rahardjo Tentang Negara Hukum Indonesia*. (Jakarta: Epistema Institut).

Jurnal

Agnes Fitriyantica, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui konsep Omnibus Law*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 6, Edisi III, Oktober- November 2019

April Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah: Good Governance, Democratization, Local Government Financial Management*, Yogyakarta: Andi, 2002

Asrul Ibrahim, 2013, Tesis, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia: Konstelasi Dan Kontroversi Dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-undangan Indonesia*, Program Magister Ilmuhukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Asrul Ibrahim, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Inonesia: Konstelasi dan Kontroversi dalam Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan*

Bobo Aswandi dan KholisRoisah, *Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM)*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1. Nomor 1, 2019, hal 132.

Dewi Haryanti, *Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia Ditinjau dari Teori Stufenbau*, Jurnal Pembaharuan, Volume II, Nomor 2, (Mei - Agustus 2015), hal. 271.

Domiri. *Tinjauan Filosofis dan Teoritis Penggunaan Hukum Acara HIR/RBG Dalam Penyelesaian Sengketa Waris di Pengadilan Agama*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Volume 46. Nomor 2. (Mei 2016). hal. 225.

Hasanuddin Hasim, *Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem*, Madani Legal Review, Volume 1, Nomor 2, (2 Desember 2017), hal. 127.

Janpatar Simamora. *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Dinamika Hukum. Volume 14. Nomor 3. September 2014. hal. 550.

Jimly Asshiddiqie, 2011, Makalah: "Gagasan negara hukum" disampaikan dalam forum dialog perencanaan pembangunan hukum nasional yang diselenggarakan oleh badan Pembinaan hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011, hal. 1.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 151.
- Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Jurnal Apirasi, Volume 6, Nomor 2, 23 Desember 2015, hal. 160.
- LAN, *Sistem Administrasi Negara Republic Indonesia (SANKRI)*, Jakarta: LAN, 2004, hal. 5
- M. Tasbir Rais, *Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Penerapannya*, Jurnal Hukum Unsulbar, Volume 5, Nomor 2, 2022.
- Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hal. 43-45.
- R. Soepomo. 1966. *Indonesia Negara Hukum*, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945. Jakarta.
- Suhartono, 2011, *Disertasi, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Jurusan Ilmu Hukum fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Suliantoro, B.W (2007). *Dinamika Arah Kepastian Hukum Di Tengah Transformasi Sosial-Budaya Dalam Perspektif Pemikiran Mazhab Sociological Jurisprudence*. Jurnal Filsafat, Vol.17, Nomor 1, April 2007.
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
- Peraturan Menteri dan HAM nomor 20 tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemanjapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- Permenkumham No. 15 Tahun 2018 tentang Tata Cara Uji Harmonisasi.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.
- Kementerian Hukum dan HAM. *Laporan Pelaksanaan Regulatory Guillotine 2020- 2023*. Jakarta: Kemenkumham, 2023.
- Kementerian Hukum dan HAM. *Blueprint Digitalisasi Sistem Legislasi Nasional 2024-2029*. Jakarta: Kemenkumham, 2024.

Internet

KBBI daring edisi V.

Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Reyhana Asya, *TumpangTindihRegulasiPemilu dan Pilkada, BawasluDukung Usulan Kodifikasi UU*, <https://www.inilah.com/tumpang-tindih-regulasi-pemilu-dan-pilkada-bawaslu-dukung-usulan-kodifikasi-uu>, 28 Mei 2024, diakses pada 11

Maret 2025.

Sucipto, *Kewenangan KPK dan KejaksaandalamKorupsiDinilaiTumpangTindih*, <https://nasional.sindonews.com/read/1487467/13/kewenangan-kpk-dan-kejaksaandalam-korupsi-dinilai-tumpang-tindih-1731456693>, 13 November

2024, diakses pada 11 Maret 2025.

Tempo, *Alasan Perludem Minta UU Pemilu-PilkadaDigantidengan UU Kitab Hukum Pemilu*, <https://www.tempo.co/politik/alasan-perludem-minta-uu-pemilu-pilkada-digantidengan-uu-kitab-hukum-pemilu-1200996>, 31 Januari 2025,

diakses pada 11 Maret 2025.

Willa Wahyuni, *Perlu Audit Hukum untukRegulasi yang Saling TumpangTindih*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/perlu-audit-hukum-untuk-regulasi-yang-saling-tumpang-tindih-lt66ac50b8297d0/>, 1 Agustus 2024, diakses pada

11 Maret 2025.

<https://www.kajianpustaka.com/2017/08/pengertian-jenis-penyebabdan-tahapan-konflik.html> di Akses 18 Juli 2025, pukul 19.56 WITA.

Wawancara dengan Direktur BPHN, *Kompas*, 15 Januari 2024.