

# JURNAL CENDEKIA

## HUKUM – EKONOMI - TEKNIK

---

- ❖ Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Kelurahan Rungkut Menanggal Surabaya  
**Ratna Darmiwati**
- ❖ Peran dan Tanggung Jawab Organ Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007  
**Albertus Magnus Sunur**
- ❖ Kontekstual Dalam Arsitektur  
**Istiana Adianti**
- ❖ Harmonisasi Sistem Hukum dan Program Legislasi Nasional  
**Nany Suryawati**
- ❖ Aplikasi Metode AHP untuk Pengambilan Keputusan Sederhana (Studi Kasus : Pemilihan Alternatif Rumah Pilihan Bapak ABC)  
**Albertus Daru Dewantoro**
- ❖ Tanggung Gugat Perusahaan Asuransi Kerugian Terhadap Polis Yang Diterbitkan  
**Andreas Atjengbharata**
- ❖ Penempatan dan Dimensi Ruang Bersama Dalam Rumah Susun Bagi Penghuni Berpenghasilan Rendah  
**Ratna Darmiwati - Widriyakara**



# **JURNAL *Cendekia***

## **Hukum - Ekonomi - Teknik**

Jurnal Cendekia merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Katolik Darma Cendika setiap 6 bulan sekali  
Jurnal ditujukan mempublikasikan pemikiran, gagasan, hasil kajian, dan penelitian dari dosen Fakultas Hukum, Ekonomi, dan Teknik

### **Pengurus Redaksi**

#### **Pelindung :**

Rektor Universitas Katolik Darma Cendika

#### **Penanggung Jawab :**

Drs. Wahyu Krisnanto

#### **Koordinator Editor :**

Dian Ety Mayasari, SH., MHum.

#### **Mitra Bestari:**

Prof. DR. Emeliana Krisnawati, SH., MPA., MSi.

DR. Teddy Reiner Sondakh, SH., SPsi., MHum.

#### **Editor Pelaksana :**

Retno Dewi Pulung Sari, SH., MSi.

Istiana Adianti, ST., MSc.

Andreas Arka Paratma Dipta, ST.

Albertus Daru Dewantoro, ST.

Edwin Kristianto, ST.

Martinus Sony Erstiawan, SE.

#### **Alamat Redaksi :**

#### **Jurnal Cendekia**

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat

Jl. Deles I No. 29 Surabaya 60117

Telp. 031. 5946482, 5914157, 5995924

Email : lppmukdc@gmail.com

## HARMONISASI SISTEM HUKUM DAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL

Nany Suryawati  
Dosen Fakultas Hukum  
Universitas Katolik Darma Cendika

### ABSTRAKSI

*Konsep harmonisasi hukum merupakan kerangka pikir yang mengedepankan ketidakadilan sosial adalah akibat dari proses legislasi dari penguasa atau pembentuk undang-undang, dan bukan karena kelemahan struktural atau karena tidak kondusifnya struktural sosial, politik, dan hukum.*

*Harmonisasi sistem hukum berdasarkan nilai-nilai budaya dalam masyarakat di Indonesia, dijiwai Pancasila dan bersumber pada Undang-Undang Dasar 1945, disamping itu berkaitan dengan budaya hukum yang ada.*

*Harmonisasi sistem hukum nasional dapat terwujud bila diawali dengan tahap-tahap yang benar, sehingga sistem hukum nasional terangkai dalam suatu tatanan yang teratur dalam satu kesatuan yang utuh, yaitu kerangka sistem hukum nasional.*

*Prolegnas (Program Legislasi Nasional) berdasarkan nilai-nilai dasar yang merupakan pedoman dalam pembangunan hukum yaitu menjamin integrasi bangsa, demokrasi, membangun keadilan sosial dan membangun toleransi beragama dan berkeadaban.*

*Prolegnas ini dilakukan juga di daerah/Prolegda (Program Legislasi Daerah) bertujuan untuk menata perencanaan dan pembuatan hukum supaya lebih terarah, baik, sinkron, konsisten dan terintegrasi dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila.*

**Kata kunci : Harmonisasi Sistem Hukum, Prolegnas.**

### PENDAHULUAN

Prinsip Negara Hukum dan prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, menghendaki adanya suatu sistem hukum, yakni setiap norma hukum harus terkait dan tersusun dalam suatu sistem, artinya norma hukum yang satu tidak boleh mengesampingkan norma hukum yang lain.

Sistem hukum nasional merupakan hasil proses harmonisasi antara sejumlah unsur dan faktor tertentu baik intern domestik maupun ekstern internasional, yang diolah berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kerangka sistem

hukum nasional memuat semua peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem yang utuh.

Kerangka hukum ini harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, terutama hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia yang bersifat terbuka

Prolegnas ( Program Legislasi Nasional ) sebagai suatu program pengembangan perundang-undangan di Indonesia , untuk menuju kepada sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis, konsisten dan terintegrasi, yang dijiwai oleh Pancasila dan bersumber Undang-Undang Dasar 1945, demi mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian hukum sekaligus perlindungan hukum.

Apabila sistem peraturan perundang-undangan ini telah terintegrasi dan tidak saling bertentangan, maka akan terbentuk konsep harmonisasi hukum sehingga dalam penerapannya, tidak ada lagi konflik norma, sehingga *judicial review*-pun tidak ada lagi.

#### **Pemikiran Konsep Harmonisasi Hukum**

Menurut **John Rawls** keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam kesatuan, antara tujuan-tujuan pribadi dan tujuan bersama, dengan berdasarkan prinsip-prinsip keadilan "*justice as fairness*", yang kemudian menjadi "*sosial justice*", sebagai "*.....the primary subject of justice is the basic structure of society, or more exactly, the way in which the major sosial institutions distribute fundamental rights and duties and determine the devision of advantages from sosial cooperation*" → "*the major sosial institution*". "*.....the political constitution and the principal economic and sosial arrangements*". Kerangka pikir yang demikian memberikan kesimpulan bahwa ketidakadilan sosial adalah akibat dari proses legislasi dari penguasa atau pembentuk peraturan perundang-undangan dan bukan merupakan akibat dari kelemahan struktural dan tidak kondusifnya struktur sosial, politik dan ekonomi. Prespektif ini yang disebut harmonisasi hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai suatu kebutuhan yang perlu segera dilakukan sekaligus mengeliminir kemungkinan timbulnya ketidakadilan.

Pandangan **Rawls** ini sementara dinilai dapat diaplikasikan pada negara-negara berkembang termasuk Indonesia, oleh karena itu perlu adanya dukungan dari asas kebebasan dan persamaan warga negara serta perlindungan bagi kaum marginal yang berada dalam stratifikasi sosial yang rendah karena berada dalam struktural yang tidak adil.

Menurut **Rudolf Stammler** prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan umum / *"a just law aims at harmonizing individual purposes with that of society"* yang berarti keadilan akan terwujud dengan adanya keharmonisan dalam kehidupan masyarakat, karena itu keadilan mutlak diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat, dan berdasarkan nilai-nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

### **Harmonisasi Sistem Hukum Berdasarkan Nilai-nilai Budaya dalam Masyarakat**

Pembangunan hukum yang meliputi perencanaan, pembentukan dan pembaharuan hukum nasional, dilaksanakan dengan berorientasi pada sistem hukum nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi dan seimbang serta terintegrasi untuk menghadapi dekade yang akan datang, dan tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional.

Asas hukum nasional yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada Undang-Undang Dasar 1945, merupakan dasar utama untuk menciptakan kepastian hukum di dalam keseluruhan sistem hukum nasional. Secara konseptual kerangka sistem hukum nasional meliputi unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum yang mengandung nilai-nilai kepatutan.

Substansi hukum merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem atau bagaimana lembaga-lembaga itu berproses, juga meliputi produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem tersebut (*the substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave*).

Struktur hukum adalah sistem hukum secara menyeluruh atau kerangka yang memberi bentuk dan batasan terhadap keseluruhan sebagai suatu badan institutional dari sistem yang membatasi proses, meliputi institusi-institusi dan aparatur penegak hukum (*the structure of a system is its skeletal framework, it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds*).

Budaya hukum adalah suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan (*how is used, avoided or abused*), yang meliputi gagasan-gagasan yang dominan, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik aparat penegak hukum maupun warga masyarakat (*refers, then to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking that bend sosial forces toward or away from the law and in particular ways*).

Pemikiran sistemik harmonisasi hukum ini memerlukan kerangka dan konsep dasar yaitu pola pikir yang berawal dari Pancasila, dan konsep negara hukum serta prinsip pemerintahan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945, juga memperhatikan rasa keadilan dan mengakomodir aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*) meliputi substansi hukum yaitu tata hukum yang terdiri dari tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asa hukum yang melandasinya, struktur hukum beserta kelembagaannya yang terdiri dari berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya dan budaya hukum yang meliputi sikap serta perilaku para pejabat dan warga masyarakat dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat yang berkaitan dengan unsur-unsur yang lain.

Realitas keberadaan hukum nasional dan penegakkannya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik sekaligus bersih, pada skala nasional, regional dan global, berinteraksi antara 3 (tiga) komponen, yaitu :

1. Paradigma Pancasila, konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta rasa keadilan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat,
2. Keberadaan sistem hukum nasional meliputi unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum,
3. Realitas keberadaan hukum nasional dan penegakkannya dalam praktek pada skala nasional, regional dan global akan menghasilkan suatu wawasan pokok-pokok pikiran hukum.

Wawasan dan pokok-pokok pikiran hukum ini akan mencetuskan konsep harmonisasi sistem hukum, yang mendasari perumusan perencanaan hukum (*legislation planning*) dan proses pembentukan hukum (*law making process*), melalui peraturan perundang-undangan, dan pada akhirnya akan tercipta peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas, sebagai hasil produk dari proses harmonisasi hukum, sehingga tidak diperlukan lagi *judicial review*.

### **Harmonisasi Sistem Hukum Nasional**

Sistem hukum nasional dapat terwujud melalui pembinaan yang terarah dimulai dari tahap perencanaan hukum, pembentukan hukum, penerapan dan penegakkannya, sehingga semua komponen sistem hukum nasional terangkai dalam suatu tatanan yang teratur dan saling berhubungan antara satu dengan

lainnya secara harmonis dalam satu kesatuan yang utuh yaitu kerangka sistem hukum nasional.

**Fuller** mengemukakan adanya persyaratan dalam pembentukan undang-undang sebagai instrumen utama sistem hukum nasional, khususnya dari substansinya yang berkaitan dengan berbagai kompleksitas, antara lain keterkaitan pengaturan berbagai bidang yang semakin kompleks serta adanya pengaruh global dari sistem hukum Anglo-American (*common law system*), yang mempengaruhi kehidupan hukum di Indonesia, dan kesemuanya ini harus diperhatikan serta dipertimbangkan demi mewujudkan harmonisasi sistem hukum nasional.

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk melalui suatu proses harmonisasi sosial, akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat, karena menjanjikan adanya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Konsekuensinya adalah seluruh peraturan perundang-undangan harus mengandung nilai filosofis, nilai sosiologis, dan nilai yuridis, artinya peraturan perundang-undangan itu memenuhi nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran. Nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat dan nilai yuridis yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Nilai filosofis, nilai sosiologis dan nilai yuridis ini hanya dapat terwujud apabila pembentukan peraturan perundang-undangan mampu mewujudkan keserasian, keselarasan, keseimbangan serta menampakkan suatu alur konsistensi dan taat asas. Pembentukan peraturan yang tidak konsisten dan tidak taat asas, akan menjadikan masyarakat tidak mau mengandalkan peraturan yang ada sebagai perangkat norma yang mengatur kehidupan bermasyarakat, oleh karena itu, konsistensi dan taat asas dalam penyelenggaraan hukum disebut kepastian hukum.

Pergeseran sistem hukum nasional dari sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law system*) yang secara historis dianut Indonesia, ke sistem hukum Anglo American (*common law system*) adalah akibat masuknya pengaruh unsur-unsur sistem hukum Anglo American melalui Badan-badan Internasional antara lain proyek *ELIPS (Economic Law and Improved Procurement System)* yang didanai oleh *United State Agency for International Development (US-AID)* dan beberapa Badan Internasional lainnya.

Setiap negara merdeka memiliki sistem hukum nasionalnya sendiri, oleh karena itu berbeda satu dengan lainnya, sehingga dalam pergaulan internasional dan dalam hubungan perdagangan antar negara era globalisasi ini mendorong terjadinya liberalisasi ekonomi dan kompetisi pasar bebas, sehingga menimbulkan

akibat-akibat terhadap ketertiban hukum, perlindungan hukum dan kepastian hukum.

### **Program Legislasi Nasional ( Prolegnas )**

Sistem hukum nasional kita adalah sistem hukum Pancasila yaitu sistem hukum yang mengandung berbagai nilai kepentingan, nilai sosial dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur yang baik saja, karena sistem hukum Pancasila yang berakar pada budaya bangsa Indonesia merupakan kaidah penuntun arah pembangunan hukum untuk mencapai tujuan nasional.

Nilai-nilai dasar yang menjadi pedoman dalam pembangunan hukum, yaitu :

1. Hukum Indonesia harus bertujuan dan menjamin integrasi bangsa, baik secara territorial maupun ideologis. Hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi (substansi) yang berpotensi menyebabkan terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi, yang dapat memecahbelah keutuhan bangsa dan negara Indonesia.
2. Hukum harus membangun secara bersamaan demokrasi dan nomokrasi, artinya hukum harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat luas melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. Hukum di Indonesia harus dilakukan dengan prosedur yang benar dan tidak berdasarkan jumlah pendukung.
3. Hukum harus membangun keadilan sosial, dan tidak mentolerir munculnya hukum-hukum yang mendorong terjadinya jurang sosial ekonomi karena adanya eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah tanpa adanya perlindungan negara, karena itu hukum harus mampu menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan menang.
4. Hukum harus membangun toleransi beragama dan berkeadaban. Hukum tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok tertentu berdasarkan besar/ kecilnya jumlah pemeluk agama tersebut, karena Indonesia bukan negara agama dan juga bukan negara sekuler, oleh karena itu hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama, tetapi negara harus dan wajib memfasilitasi, melindungi dan menjamin keamanan jika warganya akan melaksanakan ajaran agamanya karena keyakinan dan kesadarannya sendiri.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur tentang jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkhinya, materi muatan dan prosedur yang harus ditempuh melalui

koordinasi tertentu (Undang-undang ini dibuat karena dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada lagi Ketetapan MPR ).

Undang-undang ini juga memuat ketentuan tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Adanya Prolegnas ini untuk mencegah terjadinya kesemrawutan perencanaan dan pembuatan undang-undang, sekaligus membatasi para pembuat undang-undang untuk mengusulkan rancangan undang-undang secara tiba-tiba tanpa kajian mendalam terlebih dahulu, terutama keselarasan, keserasian dan keseimbangan dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Prolegnas ini pada dasarnya merupakan pedoman dalam menghasilkan undang-undang yang baik, sinkron, terarah dan konsisten serta terintegrasi dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila, tetapi pada kenyataannya masih sering dijumpai undang-undang yang isinya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), karena secara vertikal tidak konsisten dengan Undang-Undang Dasar 1945 atau secara horizontal tumpang tindih dengan undang-undang lain, sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 mengatakan Prolegnas adalah instrumen perencanaan dan pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, dengan memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya, demikian juga dengan Prolegda. Hal ini dimaksudkan agar supaya ada jaminan konsistensi antar peraturan perundang-undangan dan agar setiap peraturan perundang-undangan dapat menjadi aliran nilai kaidah-kaidah penuntun hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk dimohonkan *judicial review* berjumlah 15 undang-undang yang sudah disahkan dalam sidang paripurna DPR, hal ini menunjukkan bahwa Prolegnas kurang dapat diterapkan secara matang seperti yang diharapkan, oleh karena itu diperlukan berbagai upaya perbaikan dalam hal prosedur, materi, konsistensi dan koordinasi pelaksanaan Prolegnas, termasuk juga upaya untuk menghentikan perilaku pembuat undang-undang yang membuat rancangan undang-undang tanpa berpijak kuat pada Prolegnas, walaupun dalam Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 berisi "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang diluar Program Legislasi Nasional".

### **Penutup**

Harmonisasi sistem hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asa dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan, serta mengatasi hal-hal yang bertentangan antara norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang dan terintegrasi serta konsisten, dan taat asas.

Adanya harmonisasi sistem hukum ini akan mewujudkan terbentuknya peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan berdasarkan pedoman Prolegnas dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, agar dapat mewujudkan tujuan bangsa dan Negara Indonesia dalam mencapai keadilan dan kepastian hukum, sekaligus mengeliminir permohonan *judicial review*.

## DAFTAR BACAAN

- Amirin, Tatang M, 2001, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Bruggink, JJH, 1993, *Rechtstrieftecties Grondbegrippen Uit De Rechtstheorie*, Kluwer, Deventer.
- Huijbers, Theo, 1982, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta.
- Kusumohamidjojo, Budiono, 1999, *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta.
- Lubis, M, Solly, 2002, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Mahfud, MD, Moh., 2010, *Mengawal Arah Politik Hukum Nasional Melalui Prolegnas dan Yudicial Review*, Bulletin Komisi Yudisial, Jakarta.
- Rawls, John, 1973, *A Theory Of Justice*, Oxford University Press, Oxford New York.
- Sidharta, B, Arief, 2000, *Praktisi Hukum Dan Perkembangan Hukum Dalam Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soepiadhy, Soetanto, 2008, *Meredesain Kontitusi – Pembangkangan Seorang Anak Bangsa Untuk Demokrasi*, Bawang Merah Press, Jakarta.
- Tedjonagoro, J. Hendy, 2004, *Gerakan Multi Ethnis Menuju Masyarakat Berbudaya (Civil Society) Ke Negara Beradab (Culture State)*, Laras Printing, Surabaya.
- Wargakusumah, Moh. Hasan, Dkk, 1996/1997, *Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Wiener, Jarrod, 1999, *Globalization And The Harmonization Of Law*, Pintera Cassell Imprint, New York.