

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵ Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No. 32 Tahun 2004: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.¹⁶

R.D.H. Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah

¹⁵ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

¹⁶ *Ibid*, hlm 805

tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.¹⁷

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian

¹⁷ R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 16

wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas.¹⁸

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya.¹⁹

Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan

¹⁸ Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40

¹⁹ Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 34

Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.

Kewenangan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.
- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.

- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan:

- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
- 3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
- 4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 32 Tahun 2004 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 14 UU tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38 Tahun 2007.

Ditingkatan daerah sesuai Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

- 1) Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
- 2) Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Salah satu yang menjadi urusan wajib bagi pemerintah adalah bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil. Sehingga mengimplikasikan dan merupakan kewajiban bagi daerah dalam hal ini adalah Kota Bandar Lampung melalui Perda

yang mengatur kewenangan untuk melakukan pelayanan di bidang kependudukan.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Kependudukan

Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia, yang mana Warga Negara Indonesia adalah orang-orang Bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara Indonesia. Sedangkan Orang Asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia.

Kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran, mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan budaya.²⁰

Peristiwa Kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap dan peristiwa penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap peristiwa kependudukan dan

²⁰ Widyago, *Pengertian Kependudukan*, dalam <http://widyago.wordpress.com/pengertian-kependudukan/>

peristiwa penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.

Dalam pemenuhan hak penduduk, terutama di bidang pencatatan sipil, masih ditemukan penggolongan penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membeda-bedakan suku, keturunan, dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan produk kolonial Belanda. Penggolongan penduduk dan pelayanan diskriminatif yang demikian itu tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi tersebut mengakibatkan pengadministrasian kependudukan mengalami kendala yang mendasar sebab sumber data kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, serta terbatasnya cakupan pelaporan yang belum terwujud dalam suatu sistem administrasi kependudukan yang utuh dan optimal.

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Berdasarkan penjelasan umum pada UU No. 23 Tahun 2006 penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan untuk:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;

2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang ini melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

Politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum tersebut dalam penyelenggaraan dan pelayanan administrasi kependudukan ditingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Hak dan kewajiban penduduk dalam administrasi kependudukan diatur dalam Pasal 2 dan 3 UU No. 23 Tahun 2006, menyatakan bahwa, setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen kependudukan;
- b. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;
- c. Perlindungan atas data pribadi;
- d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- e. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Pasal 3 UU No. 23 Tahun 2006 menyatakan bahwa, setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Berdasarkan hak dan kewajiban yang dimiliki setiap penduduk, maka pemerintah berkewajiban untuk melakukan dan memberikan pelayanan kependudukan. Penyelenggara yang berwenang membidangi administrasi kependudukan adalah Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan administrasi kependudukan.

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui tiga cara yaitu; atribusi, delegasi, dan mandat. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²¹

²¹ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 101

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan definisi sebagai berikut:²²

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Berdasarkan teori yang telah dijelaskan tersebut, maka penyelenggaraan administrasi kependudukan merupakan kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota yang merupakan kewenangan delegasi, yaitu pendelegasian dari UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2006.

Karena penyelenggaraan administrasi kependudukan merupakan kewenangan wajib yang menjadi urusan pemerintah daerah, maka wajib menyelenggarakan pelayanan administrasi kependudukan. Dalam otonomi daerah pelayanan itu didasarkan pada Standar Pelayanan Minimal, yang akan berorientasi pada kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Baik buruknya pelayanan akan ditentukan oleh peraturan-peraturan yang akan menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan.

Pelayanan administrasi kependudukan meliputi beberapa aspek sebagai berikut:

²² H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan, dikutip dari Sadjijono, *Mengenal Hukum Kepolisian (Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi)*, Ctk. Kedua, edisi. Pertama, Laksbang Meditama, Surabaya, 2008, hlm 129

- a. Pendaftaran penduduk yang meliputi pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.
- b. Peristiwa kependudukan meliputi kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.
- c. Peristiwa penting yang meliputi kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.
- d. Pencatatan sipil meliputi pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.

Proses pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil tunduk pada 2 rezim hukum yaitu UU No. 23 Tahun 2006 dan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam pelaksanaan dua rezim hukum tersebut perlu ada harmonisasi karena dalam pelaksanaan pendaftaran penduduk di sebuah daerah khususnya disini adalah Kabupaten/Kota serta Provinsi itu ada pembagian kewenangan sebagaimana diatur dalam PP No. 37 Tahun 2007 dan PP No. 38 Tahun 2007. Di lain pihak hal tersebut juga perlu disinkronkan karena dalam konteks otonomi daerah kemampuan dan kondisi

antara daerah satu dengan lainnya berbeda. Sehubungan dengan itu maka pemerintah pusat menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

C. Harmonisasi Pengaturan Hukum

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyimpulkan terdapat 9 (sembilan) macam arti hukum, yaitu:²³

- a. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yaitu pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
- b. Hukum sebagai disiplin, yaitu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi;
- c. Hukum sebagai kaidah, yaitu pedoman atau patokan sikap tindak atau perilaku yang pantas atau diharapkan;
- d. Hukum sebagai tata hukum, yaitu struktur dan proses perangkat kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
- e. Hukum sebagai petugas, yaitu pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegak hukum (*law enforcement officer*);
- f. Hukum sebagai keputusan penguasa, yaitu hasil proses diskresi yang menyangkut *decision making not strictly governed by legal rules, but rather with a significant element of personal judgement*. Dimaksud dengan diskresi menurut Roscoe Pound (1960) adalah *an authority conferred by law to act in certain conditions or situations in according with an official's or an official agency's own considered judgment and conscience. It as an idea of morals, belonging to the twilight zone between law and morals*;
- g. Hukum sebagai proses pemerintah, yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan;
- h. Hukum sebagai sikap tindak atau perilaku, yaitu perilaku yang diulang-ulang dengan cara yang sama yang bertujuan untuk mencapai kedamaian;
- i. Hukum sebagai jalinan nilai-nilai, yaitu jalinan dari konsepsi abstrak tentang apa yang dianggap baik dan buruk.

Menurut H. Muchsin unsur-unsur hukum terdiri dari, yaitu:²⁴

- a. Peraturan mengenai tingkah laku manusia;
- b. Peraturan itu dibuat oleh badan berwenang;
- c. Peraturan itu bersifat memaksa, walaupun tidak dapat dipaksakan;
- d. Peraturan itu disertai sanksi yang tegas dan dapat dirasakan oleh yang bersangkutan.

²³ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, hlm 10-11

²⁴ H. Muchsin, *Op.Cit*, hlm 5

Pengertian hukum sebagai tata aturan (*order*), yaitu suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjukkan pada suatu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan yang memiliki satu kesatuan sehingga dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Tujuan dari sistem hukum adalah mendorong manusia dengan teknik tertentu agar bertindak dengan cara yang ditentukan dalam aturan, namun pernyataan bahwa “tata aturan masyarakat tertentu yang memiliki karakter hukum adalah suatu tata hukum”.²⁵

Sistem hukum dalam konteks harmonisasi hukum memiliki arti penting terutama jika dilihat dari sudut kegunaan kajian. Pencermatan terhadap sistem hukum akan mengantarkan pada pemahaman secara komprehensif segala sesuatu mengenai tata hukum suatu negara. Pemahaman komprehensif tersebut, antara lain meliputi; keadaan nyata budaya hukum yang tercermin dari perilaku hukum anggota masyarakat, dapat diinventarisasi nilai-nilai yang hidup dan dipertahankan oleh masyarakat, dengan demikian dalam membentuk kerangka hukum nasional akan mudah dilakukan melalui harmonisasi hukum.²⁶

Jadi sistem hukum nasional adalah sistem hukum yang tersusun secara hirarkhis dan berintikan cita hukum Pancasila yang dioperasionalkan ke dalam kenyataan melalui asas hukum nasional pada proses pembentukan hukum positif melalui peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi.²⁷ Dengan demikian,

²⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedbeg, New York: Rusell and Rusell, 1996, hlm 4-5

²⁶ I Gede A.B. Wiranata, *Reorientasi Terhadap Tanah Sebagai Objek Investasi*, Disertasi, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2007, hlm 67

²⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 80-81

harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan administrasi kependudukan merupakan bagian dari sistem hukum, pengkajiannya ditujukan dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional, yaitu hukum yang tersusun secara sistematis dan hirarkhi yang berintikan cita hukum Pancasila.

Istilah harmonisasi dalam kajian ini berasal dari kata harmoni (bahasa Yunani *harmonia*), yaitu terikat secara serasi dan sesuai. Ditinjau dari aspek filsafat, harmoni diartikan kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur, misalnya antara jasad seorang manusia hendaknya harus ada harmoni, kalau tidak belum dapat disebut pribadi.²⁸

Di sisi lain, istilah harmoni diartikan juga sebagai pola, seperti di bidang sosiologi, yaitu usaha untuk mempertemukan berbagai pertentangan dalam masyarakat, diterapkan dalam hubungan-hubungan sosial ekonomi untuk menunjukkan pemikiran bahwa kebijakan sosial ekonomi yang paling sempurna hanya dapat tercapai dengan meningkatkan permusyawaratan antara berbagai anggota masyarakat, istilah ini disebut juga pola integrasi.²⁹

Kusnu Goesniadhie tidak saja memberikan arti dari istilah harmonis secara lebih lengkap, yaitu keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan, tetapi juga menentukan unsur-unsur pengertian harmonisasi dan pemaknaannya, antara lain terdiri dari:³⁰

a. Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan;

²⁸Hassan Shaddy, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Ichisar Baru-Van Hoeve, Jakarta, hlm. 1262.

²⁹*Ibid.*

³⁰Kusnu Goesniadhie, *Op.Cit*, 2006, hlm. 62.

- b. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk sistem;
- c. Proses atau upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan;
- d. Kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Makna harmonisasi menurut Kusnu Goesniadhie, sebagai upaya maupun sebagai proses, yaitu sebagai upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan, dan kejanggalan. Upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan, keserasian, kecocokan dan keseimbangan, antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau membentuk satu keseluruhan yang luhur sebagai bagian dari sistem.³¹

Jadi istilah harmonisasi dapat diartikan sebagai proses atau upaya untuk menyelaraskan, menyerasikan, atau menyesuaikan sesuatu yang dianggap tidak atau kurang sesuai, kurang atau tidak pantas atau tidak serasi, sehingga menghasilkan sesuatu yang baik atau harmonis di berbagai hal.

Oleh karena itu, yang dimaksud harmonisasi perundang-undangan adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan yang harmonis. Dengan kata lain pengharmonisan merupakan upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, menetapkan dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan lain

³¹*Ibid.*

baik yang lebih tinggi (*superior*), sederajat, maupun yang lebih rendah (*inferior*) dan lain-lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan dilakukan harmonisasi akan tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Pengertian harmonisasi hukum, sering pula diidentikkan dengan pengertian sinkronisasi hukum. Sinkronisasi berasal dari kata sinkron yang berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama secara serentak, sedangkan sinkronisasi diartikan sebagai “penyerentakan”, “keserentakan” atau “penyesuaian”. Secara literal dikenal dengan istilah “*koherensi*”, “*konsistensi*” dan “*comptabiliti*”. Franqois Rigaux mendefinisikan *coherence is a state of peace of the mind, of logical mind which is disturbed when two competing concept or rules or two different meaning of the same concepts are conflicting*.³²

Menurut Josef M. Monteiro koherensi adalah ketenangan pikiran dari suatu pikiran logis yang diganggu oleh dua konsep atau dua aturan atau dua makna dari konsep yang sama berbenturan (bertentangan), namun demikian, terdapat perbedaan pendapat mengenai koherensi dan konsistensi dalam sistem hukum. Jika koherensi diibaratkan sebagai himpunan ketetapan maka konsistensi merupakan suatu kondisi yang penting bagi koherensi dan sistem hukum yang koheren juga merupakan suatu sistem yang konsisten. Hal ini disebabkan tuntutan

³²Franqois Riaux, *The Meaning of Concept of Coherence in Law, Coherence and Conflict in Law*, Seri Rechtsfilosofie Rechtstheori, 1992, hlm. 109-110.

sifat sistematis dari aturan hukum menjadi *konsisten* sebagai kondisi yang diperlukan *koherensi*.³³

Pengertian antara harmonisasi dan sinkronisasi, secara hakiki terdapat perbedaan. Pengertian harmonisasi lebih luas dari pengertian sinkronisasi. Sinkronisasi hanya merupakan bagian dari kegiatan harmonisasi hukum. Dalam harmonisasi terdapat berbagai elemen yang didalamnya terkandung koherensi, konsistensi dan korespondensi, masing-masing elemen ini dalam teori menjadi dasar untuk mengungkapkan sesuatu adanya hubungan harmonis satu sama lain.³⁴

³³Josef M. Monteiro, *Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kelautan*, Jurnal Hukum Pro Justitia, April 2008, Volume 26 No. 2, hlm. 135.

³⁴*Ibid*