

**KEDUDUKAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM  
PENGHARMONISASIAN RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH PROVINSI**  
(Studi Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia  
Provinsi Sumatera Utara)

**SKRIPSI**

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Program Studi Ilmu Hukum*

**OLEH**

**FANY DUMASARI**  
**NPM 1306200568**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2017**

## KATA PENGANTAR



**Bismillahirrahmanirrahim  
Assalammu'alaikum Warrahmatullahi Wabarrakatuh**

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang akan menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **KEDUDUKAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENGHARMONISASIAN PERATURAN DAERAH PROVINSI (STUDI DI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA PROVINSI SUMATERA UTARA).**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan rasa terimakasih yang Sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara **Bapak Dr.Agussani M.AP** atas kesempatan dan fasilitasnya yang diberikan untuk dapat mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara **Ibu Ida Hanifah S.H.,M.H** atas kesempatan yang diberikan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada wakil Dekan I **Bapak Faisal S.H.,M.Hum** dan Wakil Dekan III **Bapak Zainuddin S.H.,M.H.** Serta rasa terimakasih yang sebesar-besarnya

kepada **Ibu Ida Nadirah, S.H., M.H** selaku Penasihat Akademik yang telah memberikan nasihat dan masukannya kepada penulis.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada **Bapak Harisman, SH., M.H** selaku Pembimbing I dan **Ibu Ida Nadirah, SH., M.H** selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada seluruh staf biro Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Penghargaan dan terimakasih disampaikan kepada (orang-orang yang telah memberikan kontribusinya) atas bantuan dan dorongan yang diberikan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada:

1. Kedua Orang Tua Ayahanda Arfan Batubara dan Ibunda Muharani Daulay atas penghormatan yang tulus, memberikan kasih sayang yang berlimpah serta doa yang tiada terputus.
2. Ananda Ahmad Mulkiya BatuBara dan semua Keluarga Besar di Medan yang telah memberikan semangat dan supportnya baik secara moril maupun materil yang kalian berikan sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dengan baik.

3. Terimakasih kepada para sahabat-sahabatku Ulfa Aulia Putri Tarigan, Fitri Ramadhani, Adeka Rindayani Ginting, Elfi Erna Sari, Wina Faradila Sari, Nur Bayti Amalia dkk lain yang telah memberikan dukungan dan supportnya serta mendampingi sampai di akhir kuliah. Semoga persahabatan ini tiada terputus sampai akhir hidup.
4. Terimakasih kepada teman spesial yang member semangat dalam pengerjaan skripsi yang buat senang di hati yaitu Yogi Prasetya Sinambela yang senantiasa memberikan dukungan serta semangatnya agar supaya penulis bias menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Terima kasih kepada teman-teman laki-laki yang telah memberi semangat dan doanya yaitu Syah Prima Oktora Nasution, Wirahadi Setiawan, Dimas Adiputra dkk.
6. Terima kasih kepada Para sahabat jenjang SMA yang memberi dukungan dan doa dalam pengerjaan skripsi ini yaitu Aguswita Purnama Sari, Santi Sartika Siregar, Nur Melisa Siregar dan lain-lain.
7. Terima kasih kepada teman-teman kelas Hukum Tata Negara yang memberi dukungan dan semangat dalam pengerjaan skripsi.
8. Kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Semoga Allah SWT membalas budi baik dan bantuan yang diberikan dengan balasan yang berlipat ganda.

Akhirnya penulis sampaikan, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali illahirobbi. Mohon maaf atas

segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan.

Medan, 3 April 2017  
Penulis

Fany Dumasari

## **ABSTRAK**

### **Kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatera Utara Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi**

**FANY DUMASARI**  
**NPM 1306200568**

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri mengelompokkan peraturan daerah yang dihapus berdasarkan kelompok propinsi di Provinsi Sumatera Utara. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara yang dibatalkan Kementerian Dalam Negeri yaitu Peraturan Daerah Pedoman Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Sumatera Utara 5 Tahun 2013, Pembangunan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama 15 tahun 2009, Pengelolaan Air Tanah 4 Tahun 2013, Pengelolaan Panas Bumi 3 tahun 2013, Retribusi Daerah 6 Tahun 2013, dan Retribusi Jasa Umum. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai Pembina dibidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Ham nomor M.01.PR.07.10 tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan, peran, hambatan dan upaya Kantor Wilayah kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah provinsi. Dalam penelitian ini metode penelitian adalah sifat penelitian yuridis empiris, sumber data primer yang diperoleh dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM menggunakan metode wawancara.

Kantor Wilayah melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah; Pelaksanaan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara telah melakukan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah sebanyak 75 (tujuh puluh lima) buah yang berasal dari Kabupaten/Kota di Sumatera Utara serta keterlibatan dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah sebanyak 8 (delapan) buah; Kendala internal yang dialami Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara adalah terkait dengan masih minimnya tenaga perancang perundang-undangan. Kendala eksternal dalam pelaksanaan harmonisasi peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara adalah minimnya partisipasi pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota di Sumatera Utara untuk melakukan permintaan harmonisasi rancangan peraturan daerah kepada kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara.

Kata Kunci : Kedudukan, Kanwil Kemenkumham Sumut, Harmonisasi, Perda Provinsi

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. LatarBelakang.....	1
1. PerumusanMasalah.....	4
2. ManfaatPenelitian.....	4
B. TujuanPenelitian .....	5
C. MetodePenelitian .....	6
D. DefenisiOperasional.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	9
A. Pembentukan Peraturan Daerah.....	9
B. Kedudukan Peraturan Daerah.....	17
C. Fungsi dan Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.....	40
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	43
A. Kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatera Utara Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara.....	43
B. Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatera Utara Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara.....	58

C. Kendala Dan Upaya Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara .....	69
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>72</b>
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>74</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dewasa ini bangsa Indonesia di hempas du arus besar yaitu globalisasi dan desentralisasi. Arus globalisasi melebarkan sayap negara sebagai aktor dalam hubungan internasional tidak dapat sepenuhnya do control oleh negara. Dorongan profit efisinsi dan rasionalitas menyebabkan tidak lagi dibatasi oleh sekat nasional.<sup>1</sup>

Hukum yang adil di Indonesia adalah hukum yang bersumber kepada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang mencerminkan rasa keadilan bangsa Indonesia, mampu melindungi kepentingan-kepentingan material dan spiritual dan mampu melindungi kepribadian dan kesatuan bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar cita-cita nasional.

Pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/ atau melaksanakan Undang-Undang Dasar daripada negara Indonesia. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/ atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.Pasal 1 angka (2) di dalam Bab I Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat

---

<sup>1</sup> Sophia Hadianto. 2010. *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*. Jakarta: Softmedia, halaman. 106

secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.”

Produk legislative adalah produk yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai legislator ataupun co legislator. Dalam sistem hukum Indonesia dewasa ini pada tingkat nasional yang dapat di sebut sebagai lembaga legislator utama atau legislative utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>2</sup>

Ilmu perundang-undangan (*gesetzbungswissenschaft*) sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan suatu negara.<sup>3</sup>

Ketentuan dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman. 20

<sup>3</sup> Azis Syamsudin. 2011. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman. 12

Norma hukum yang terdapat dalam Perda juga tidak luput dari *legal norm control mechanism* tersebut. Kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, merupakan bentuk kontrol administratif Menteri Dalam Negeri yang menjalankan fungsi "*bestuur*". Dampak dari pelaksanaan kewenangan Menteri Dalam Negeri tersebut adalah dengan adanya pembatalan Perda, jumlah Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah (Menteri Dalam Negeri).<sup>4</sup>

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri mengelompokkan peraturan daerah yang dihapus berdasarkan kelompok propinsi di Provinsi Sumatera Utara. Adapaun peraturan daerah provinsi Sumatera Utara yang dibatalkan Kementerian Dalam Negeri yaitu Peraturan Daerah Pedoman Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Sumatera Utara 5 Tahun 2013, Pembangunan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama 15 tahun 2009, Pengelolaan Air Tanah 4 Tahun 2013, Pengelolaan Panas Bumi 3 tahun 2013, Retribusi Daerah 6 Tahun 2013, dan Retribusi JA Sa Umum.<sup>5</sup>

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai Pembina dibidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Ham nomor M.01.PR.07.10 tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM.

---

<sup>4</sup> Rudi Hendra Pakpahan, "Kontrol Administratif Pemerintah Dalam Pengawasan Perda", malalui <http://www.kemenkumhamsulut.com>, di akses tanggal 30 Desember 2016

<sup>5</sup> Ikhwanul Khabibi, "Ini daftar Perda di Sumatera Yang Dicabut Kemendagri", melalui <http://www.detik.com>, diakses tanggal 19 Maret 2017 pada jam 15.53 WIB

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul “Kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Studi Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatera Utara)”

## **1. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengambil pokok permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara?
- b. Bagaimana Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara?
- c. Apa kendala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara?

## **2. Manfaat Penelitian**

- a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini di harapkan agar nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama dalam hukum tata negara di Indonesia, berkaitan dengan Peran Kantor Wilayah Hukum Dan Hak Asasi Manusia Provinsi

Sumatera Utara Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

b. Kegunaan Praktis

Penelitian diharapkan bermanfaat bagi praktisi hukum, dan pelaksana lembaga pemerintahan atau lembaga *Yudikatif, Legislatif dan Eksekutif* yang ada di Indonesia sebagai masukan atau menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan pengharmonisasian pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

**B. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka penulisan ini memiliki tujuan:

1. Untuk mengetahui kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara;
2. Untuk mengetahui Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara;
3. Untuk mengetahui kendala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

## C. Metode Penelitian

### 1. Sifat Penelitian

Untuk melakukan penelitian dalam membahas skripsi ini diperlukan suatu spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau suatu peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.<sup>6</sup> Kemudian uraian keadaan objek atau suatu peristiwa dihubungkan dengan data yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan dan dari sumber kepustakaan.

Penelitian hukum dapat dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yang terdiri atas penelitian hukum normative (yuridus normative) dan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris). Adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian hukum dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris).<sup>7</sup> Penelitian hukum sosiologis (*yuridis empiris*) yaitu penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum dilingkungan masyarakat.<sup>8</sup> Penelitian dalam skripsi ini dilakukandengan studi lapangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatera Utara. Studi ini dilakukan dengan tetap berpedoman kepada ketentuan hukum dan peraturan undang-undang yang berlaku.

---

<sup>6</sup>Ida Hanifah, dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 6

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup> “Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif”, melalui <http://www.idtesis.com>, diakses tanggal 23 Maret 2017 pada jam 20.16 WIB

## **2. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam skripsi ini adalah data primer yaitu sumber data yang diperoleh langsung dari objek penelitian di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Skripsi ini juga didukung oleh data sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berupa Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara yang berkaitan dengan judul penelitian.
- b. Bahan buku sekunder yang dipakai dalam penulisan berupa bacaan yang relevan dengan materi yang diteliti seperti, buku-buku tentang hukum tata negara dan karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang diberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan kamus hukum dan website.

## **3. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dan studi dokument (kepustakaan) yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

#### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan dikumpulkan serta diurutkan kemudian diorganisasikan dalam satu pola, kategori, dan uraian dasar. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan menggunakan analisis kualitatif.

#### D. Defenisi Operasional

Definisi Operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti.<sup>9</sup> Beberapa defenisi operasional yang telah ditentukan antara lain:

1. Kedudukan adalah posisi seseorang atau sekelompok orang dalam suatu kelompok social (organisasi-komunitas) sehubungan dengan orang-orang lain dalam kelompok itu.<sup>10</sup>
2. Pengharmonisasian adalah upaya dalam mencari keselarasan.
3. Rancangan Peraturan Daerah adalah suatu rancangan peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang.
4. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM adalah perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia di tingkat daerah.

---

<sup>9</sup> Fakultas Hukum UMSU. 2014. *Op.Cit.*, halaman. 5

<sup>10</sup>“Makna Kedudukan”, melalui <http://www.artidefenisipengertian.com>, diakses tanggal 20 Maret 2017 pada jam 17.08 WIB

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.<sup>11</sup>

Menurut Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No.23 Tahun 2014, Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Unsur (elemen) Batas Wilayah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat;

---

<sup>11</sup>Peraturan Daerah melalui [http://www.unicef.org/indonesia/id/29\\_Drafting\\_Provincial\\_Regulations\\_bahasa\\_.pdf](http://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahasa_.pdf), diakses Tanggal 9 Maret 2017

2. Unsur (elemen) Pemerintahan merupakan eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah meliputi pemerintah daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
3. Unsur Masyarakat, dimana masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah yang merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem Pemerintahan Daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan bermasyarakat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut :
  1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI;
  2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu;
  3. Asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau desa serta dari Pemerintah Kabupaten Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Peraturan Daerah pada dasarnya disebut sebagai undang-undang daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Oleh karena itu, peraturan daerah bersifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan daerah memiliki beberapa fungsi, antara lain :

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat.<sup>12</sup>

Perkembangan peraturan daerah mengalami perubahan dalam pembentukannya. Di daerah dibentuk adanya DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai eksekutif daerah, pada masa orde baru dalam hal pembentukan peraturan daerah didominasi oleh eksekutif daerah atau pemerintah daerah. Namun dalam era reformasi ini baik eksekutif maupun legislatif daerah mempunyai keseimbangan dalam hal pembentukan peraturan

---

<sup>12</sup> Maria Farida, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Yogyakarta: Kansius, halaman. 232.

daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada dua macam peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (7) menegaskan bahwa “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.”

Pasal 1 ayat (8) menegaskan pula bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Dalam hal materi muatan yang harus diatur dalam pembentukan peraturan daerah, Pasal 14 menentukan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Sesuai dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan diuraikan dalam Pasal 9 yang dinyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, selanjutnya urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dimana urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke

Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Yang terakhir ialah urusan pemerintahan umum yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam Pasal 9 ayat (3) Pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sesuai dengan Pasal 13 dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014, diuraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional;
2. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas Negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat;
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

3. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
4. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
  - d. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota;
  - e. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
5. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 17 Undang-Undang No.23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa:

1. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
2. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
3. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
4. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah (*Local Autonomi*). Sebab, Perda sebagai perangkat dansalah satu produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang inherent dengan

sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian (*zelfstandigheid*) dan bukan sesuatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian diberi nama Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, kehadiran maupun keberdaan Perda menjadi suatu uang mutlak dengan mengatur urusan rumah tangga daerah.

Sebagai suatu produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah itu seperti halnya undang-undang dapat di sebut sebagai produk legislative (*legislative acts*) sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulative (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah dengan undang-undang hanya dari segi lingkup territorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersidat nasional atau local. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan peraturan daerah berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah provinsi, kabupaten/kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah “*local law*” atau “*locale wet*” yaitu undang-undang yang bersifat local (*local legislation*).<sup>13</sup>

Rancangan peraturan daerah dapat berasal (usul inisiatif) dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dapat pula berasal dari (prakarsa) dari gubernur atau bupati/walikota. Dengan kata lain sebagai produk dua otoritas pemerintah daerah, pengajuan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan berdasarkan

---

<sup>13</sup>Jimly Asshiddiqia. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajagrafindo, halaman 64

prakarsa gubernur atau bupati/walikota, atau sebaliknya dapat dilakukan oleh DPRD melalui pengajuan usul inisiatif. Dari mana pun usul inisiatif atau prakarsa pengajuan raperda itu berasal, tetap memerlukan pembahasan dan persetujuan bersama DPRD dengan gubernur atau bupati/walikota dan di undangkan oleh sekretaris daerah dalam lembaran daerah agar perda tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legal binding*).<sup>14</sup>

## **B. Kedudukan Peraturan Daerah**

Ilmu perundang-undangan adalah suatu ilmu yang berorientasi dalam hal melakukan perbuatan (dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif. Selanjutnya Burkhardt Krems dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Geetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :

1. Teori Perundang-undangan (*Geetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
2. Ilmu Perundang-undangan (*Geetzgebungzlehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt Krems membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :

---

<sup>14</sup>Utang Rosidi. 2010. *Otonomi daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 130

1. Proses Perundang-undangan (*Gezetzgebungfahren*);
2. Metode Perundang-undangan (*Gezetzgebungsmethode*);
3. Teknik Perundang-undangan (*Gezetzgebungstechnik*).<sup>15</sup>

Salah satu bentuk undang-undang atau *statute* yang dikenal dalam literatur adalah *local statute* atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal. Dalam literature dikenal pula adalah istilah *local constitution* atau *locale grondwet*. Di lingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Jerman, dikenal adanya pengertian mengenai Konstitusi Federal (*Federal Constitution*) dan Konstitusi Negara-negara Bagian (*State Constitution*).

Menurut Rosseau yang di maksud dengan undang-undang itu harus di bentuk oleh kehendak umum (*volonte generade*) di mana dalam hal ini seluruh rakyat secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil. Menurut Rosseau yang di maksdu dengan rakyat bukanlah penjumlahan dari individu-individu di dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak-kehendak mana di perolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat. Kehendak mana oleh Rosseau disebut dengan kehendak umum atau (*volonte generale*) yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum.

Istilah “perundang-undangan” (*legislation* atau *gezetsgebung* ) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

---

<sup>15</sup> Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, halaman 8-9

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah ; dan
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>16</sup>

Disamping itu, ada 3 (tiga) fungsi utama dari ilmu perundang-undangan, yaitu :

1. Untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang senantiasa berkembang;
2. Untuk menjembatani lingkup hukum adat dengan hukum yang tidak tertulis lainnya; dan
3. Untuk memenuhi kebutuhan kepastian hukum tidak tertulis bagi masyarakat.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa apabila berbicara tentang Ilmu perundang-undangan maka dalam prosesnya akan membahas pula mengenai pembentukan peraturan-peraturan negara dan sekaligus semua peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan negara baik yang ada ditingkat pusat maupun yang ada ditingkat daerah.

Filosofi yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan akan berimplikasi pada langkah-langkah yang di tempuh untuk menghasilkan suatu

---

<sup>16</sup> Azis Syamsudin. *Op.Cit.*, halaman. 13

<sup>17</sup> *Ibid.*

rancangan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, akan menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>18</sup>

Sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia tentang jenis dan susunan (hirarki) peraturan perundang-undangan mengalami pasang surut sesuai dengan perubahan dan perkembangan konstitusi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Mengingat perlu adanya pembaharuan produk hukum agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga hukum bukan hanya sebagai pelengkap administrasi negara saja akan tetapi juga mempunyai peranan yang sangat penting dalam memajukan ketatanegaraan Indonesia serta meningkatkan pembangunan terhadap masyarakat agar menjadi lebih berkembang sesuai dengan tuntutan zaman.<sup>19</sup>

1. Berdasarkan Surat Presiden No.3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959

Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 dalam kurun waktu 5 juli 1959 sampai dengan 1966 atau masa orde lama, Presiden Soekarno dalam suratnya kepada ketua DPR No. 2262/HK/59 Tanggal 20 Agustus 1959 yang selanjutnya dijelaskan dengan surat Presiden No.3639/HK/59 Tanggal 26 November 1959, menyebutkan bentuk-bentuk peraturan negara setelah Undang-Undang Dasar adalah Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), Penetapan Presiden, Peraturan presiden, Peraturan pemerintah untuk melaksanakan peraturan presiden, Keputusan presiden, Peraturan/keputusan Menteri. Di sini tidak dicantumkan

---

<sup>18</sup>Hamzah Halim dan Kemal Redianto Syahrul Putera. 2009. *Cara Peraktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana, halaman 40

<sup>19</sup>Riki Yuniagara. 2013. *Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Lintas Sejarah (TAP MPR Dari Masa ke Masa) Edisi Ke-3*. Banda Aceh: Publisher Rikiyuniagara, halaman 3

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai bentuk peraturan perundang-undangan karena menganggap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan perwujudan dari Undang-Undang Dasar.<sup>20</sup>

2. Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966

Pada saat berakhirnya masa pemerintahan Orde lama dan memasuki masa Orde Baru, Presiden Soekarno menyurati Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) untuk perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan. Kemudian, dikembangkan oleh DPR-GR dan hasilnya di awal Orde Baru dengandikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia disingkat TAP MPRS No.XX/MPRS/1966. Dalam lampiran II (pokok Pikiran IIA) TAP MPRS tersebut disebutkan Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 :

- a. Undang-undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, halaman 4

- 1) Peraturan Menteri;
- 2) Instruksi Menteri;
- 3) Dan lain-lain-nya.<sup>21</sup>

Menurut Ass Tambunan dalam buku Riki Yuniagara yang berjudul *MPR, Perkembangan dan Pertumbuhannya, Suatu Pengamatan Dan Analisis*, mengatakan bahwa bentuk/ jenis peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 diilhami oleh tulisan Mohammad Yamin dalam bukunya yang berjudul : *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar*, Mohammad Yamin mengatakan bahwa bentuk – bentuk peraturan Negara adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- c. Putusan MPR;
- d. Penetapan Presiden untuk melaksanakan Dekrit 5 Juli 1959;
- e. Peraturan Presiden, peraturan tertulis untuk mengatur kekuasaan presiden berdasarkan pasal 4 ayat (1) UUD 1945;
- f. Keputusan Presiden, peraturan tertulis untuk menjalankan Peraturan Presiden atau Undang-Undang di bidang pengangkatan/ pemberhentian personalia;
- g. Surat keputusan presiden, penentuan tugas pegawai;
- h. Undang-Undang;
- i. Peraturan pemerintah untuk melaksanakan Penetapan Presiden;

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, halaman 7

- j. Peraturan pemerintah untuk pengganti Undang-Undang;
- k. Peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang;
- l. Peraturan dan keputusan penguasa Perang;
- m. Peraturan dan keputusan Pemerintah Daerah;
- n. Peraturan tata tertib dewan dan peraturan/ keputusan dewan. Yang di maksud dengan Dewan misalnya MPR, DPR, Dewan Menteri, DPA, dan Dewan Perancang Nasional;
- o. Peraturan dan keputusan Menteri, yang di terbitkan atas tanggungan seorang atau bersama Menteri.<sup>22</sup>

Sebagaimana disebutkan oleh Muhammad Yamin, menempatkan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR) berada diurutan ketiga setelah UUD 1945 dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dari inilah awal mulanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan kedalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang kemudian dicantumkan kedalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966.

Bahwa Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 juga mengakui adanya suatu sistem norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan di akui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya seperti *grundnorm* dalam teori Hans Kelsen dan *staasfundamentalnorm* dalam teori Hans Naviasky. Norma-norma hukum yang termasuk dalam sistem norma menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, halaman 10

adalah menurut Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPRS, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Keputusan Presiden dan Peraturan-Peraturan Pelaksana lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya.<sup>23</sup>

3. Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.III/MPR/2000

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No III/MPR/2000 yang menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan menempatkan kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada diurutan kedua setelah UUD 1945. Ketetapan tersebut merupakan perubahan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966.<sup>24</sup>

Walaupun kehadiran TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sangat sebagai pengganti TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, namun dalam pelaksanaannya telah menimbulkan berbagai permasalahan.<sup>25</sup>

4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Setelah selesainya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan

---

<sup>23</sup>Maria Farida, *Op.Cit.*, halaman 74

<sup>24</sup>Riki Yuniagara, *Op.Cit.*, halaman 11

<sup>25</sup>Maria Farida, *Op.Cit.*, halaman 89

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Tahun 1960 Sampai Tahun 2002, maka Dean Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah melalui proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut kemudia di sahkan dan di undangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dinyatakan mulai berlaku tanggal 1 November 2004.<sup>26</sup>

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Memang betul pada Pasal 7 dinyatakan bahwa “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, serta kemudian juga dijelaskan lagi dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4), tetapi harus dikatakan bahwa status hukum tetaplh tidak jelas.<sup>27</sup>

Adanya ketidakpastian terhadap eksistensi ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku tersebut keberadaannya tidak lagi diakui pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat cenderung mengabaikan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku tersebut baik dalam proses pembentukan undang-undang maupun dalam

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, halaman. 97.

<sup>27</sup> Riki Yuniagara, *Op.Cit.*, halaman 12

perumusan kebijakan negara. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah mengandung kesalahan yang sangat mendasar. Akibat kesalahan ini maka Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003 menjadi tidak jelas statusnya. Di masa dulu, pelanggaran terhadap ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat bisa mengakibatkan jatuhnya memorandum DPR yang berujung pada *impeachment*, tetapi pasca amandemen UUD 1945 langkah politik semacam itu tidak bisa lagi digunakan. Sebab, Pasal 7A UUD 1945 menyatakan bahwa *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya bisa dilakukan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau melakukan perbuatan tercela, dan atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>28</sup>

Ada 11 (sebelas) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sangat penting dan krusial jika diabaikan, apalagi dilanggar. Disana ada TAP MPRS No XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI, TAP MPR No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, TAP MPR No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, dan TAP-TAP MPR lainnya

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, halaman 14

yang sangat penting dan strategis. Tapi semuanya tidak ada sanksi dan konsekuensi apapun baik secara hukum, politik, maupun manakala dilanggar.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang tidak jadi dibentuk sehingga pelanggaran HAM seperti Kasus 1965, Tanjung Priok, Lampung, Kasus Orang Hilang, dan sebagainya kehilangan modus dan instrumennya untuk menyelesaikannya. Sebab, modus dan instrument yang sangat bijak seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR No V/MPR/2000 diabaikan.

Pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi tidak jelas. Karena dalam undang-undang ini posisi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dikeluarkan dari hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Nasib Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berjumlah 139 buah menjadi tidak jelas status hukumnya.<sup>29</sup>

Namun, kondisi ini berakhir setelah DPR dan Pemerintah telah sepakat memasukkan kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Hal initerungkap dalam Rapat Panitia Khusus revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sehingga dari rapat tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dibahas kembali dalam sidang DPR sehingga direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang terbaru

---

<sup>29</sup>*Ibid.*, halaman 16

hasil revisi ini Ketetapan MPR (S) kembali dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundangan Indonesia.

5. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat tentang ketentuan baru, yakni masuknya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki dalam peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup> Dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- d. Peraturan pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi dan;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten.<sup>31</sup>

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menduduki posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia dan kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden)

---

<sup>30</sup>*Ibid.*, halaman 17

<sup>31</sup>*Ibid.*, halaman 18

mutlak harus memperhatikan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.<sup>32</sup>

Sistem hukum Indonesia menganut sistem hukum hirarki. Jadi, peraturan perundang-undangan yang berada di bawah tidak boleh bertentangan dengan yang berada di atasnya. Sehingga segala bentuk peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sebagai peraturan perundang-undangan yang paling tinggi.<sup>33</sup>

Menstruktur kembali substansi Pasal 7 ayat 1 “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. UUD 1945 mulai berlaku sejak 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949. Setelah itu terjadi perubahan dasar negara yang mengakibatkan UUD 1945 tidak berlaku, namun melalui dekrit presiden tanggal 5 Juli tahun 1959, akhirnya UUD 1945 berlaku kembali sampai dengan sekarang.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>*Ibid.*, halaman 19

<sup>33</sup>*Ibid.*, halaman 20

<sup>34</sup>Turiman. “Teori Hirarki dan Keberlakuan Peraturan Perundang-Undangan Serta Memahami Pancasila Sebagai Sumber Hukum Negara”, melalui [http://www.rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan\\_5.html?m=1](http://www.rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan_5.html?m=1), diakses tanggal 21 Maret 2017 pada jam 11.45 WIB

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

Merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*).

Pada masa sebelum perubahan (amandemen) UUD 1945, ketetapan MPR merupakan Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.<sup>35</sup>

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Perlu diketahui bahwa undang-undang merupakan produk bersama dari presiden dan DPR (produk legislatif), dalam pembentukan undang-undang ini bisa saja presiden yang mengajukan RUU yang akan sah menjadi Undang-undang jika DPR menyetujuinya, dan begitu pula sebaliknya.

Undang-Undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk negara.<sup>36</sup>

d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat), dengan ketentuan sebagai berikut:

---

<sup>35</sup>*Ibid.*

<sup>36</sup>*Ibid.*

- 1) Perpu dibuat oleh presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR;
- 2) Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut;
- 3) DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan;
- 4) Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.

e. Peraturan Presiden (PP)

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.<sup>37</sup>

f. Peraturan Daerah Provinsi

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Negara Indonesia adalah Negara yang menganut asas desentralisasi yang berarti wilayah Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom dan wilayah administrasi. Daerah otonom ini dibagi menjadi daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Dalam pelaksanaannya kepala daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>*Ibid.*

<sup>38</sup>*Ibid.*

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota. Kemudian dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 produk hukum daerah dapat dikategorikan Pengaturan; dan Penetapan (Pasal 2) dan yang bersifat pengaturan terdiri dari Peraturan daerah atau nama lainnya, Peraturan kepala daerah; dan Peraturan Bersama kepala daerah (Pasal 3).<sup>39</sup>

Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.<sup>40</sup>

Mengenai peraturan daerah ini, sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas, perlu makin dikukuhkan kedudukannya yang dapat bersifat mandiri. Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan peraturan daerah ini, baik perda tingkat provinsi atau perda tingkat kabupaten/kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislative.<sup>41</sup>

Menurut Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No.23 Tahun 2014, Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum

---

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>“Peraturan Daerah” melalui [http://www.unicef.org/indonesia/id/29\\_Drafting\\_Provincial\\_Regulations\\_bahasa\\_.pdf](http://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahasa_.pdf), diakses Tanggal 9 Maret 2017

<sup>41</sup>Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 288

yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Unsur (elemen) Batas Wilayah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat;
2. Unsur (elemen) Pemerintahan merupakan eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah meliputi pemerintah daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
3. Unsur Masyarakat, dimana masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah yang merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem Pemerintahan Daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan bermasyarakat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut :

1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI;
2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal diwilayah tertentu;
3. Asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau desa serta dari Pemerintah Kabupaten Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Peraturan Daerah pada dasarnya disebut sebagai undang-undang daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Peraturan daerah bersifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan daerah memiliki beberapa fungsi, antara lain :

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;

3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat.<sup>42</sup>

Perkembangan peraturan daerah mengalami perubahan dalam pembentukannya. Di daerah dibentuk adanya DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai eksekutif daerah, pada masa orde baru dalam hal pembentukan peraturan daerah didominasi oleh eksekutif daerah atau pemerintah daerah. Namun dalam era reformasi ini baik eksekutif maupun legislatif daerah mempunyai keseimbangan dalam hal pembentukan peraturan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada dua macam peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (7) menegaskan bahwa “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.”

Pasal 1 ayat (8) menegaskan pula bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Dalam hal materi muatan yang harus diatur dalam

---

<sup>42</sup> Maria Farida, *Loc. Cit.*, halaman. 232.

pembentukan peraturan daerah, Pasal 14 menentukan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan diuraikan dalam Pasal 9 yang dinyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, selanjutnya urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dimana urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Yang terakhir ialah urusan pemerintahan umum yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam Pasal 9 ayat (3) Pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sesuai dengan Pasal 13 dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014, diuraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip

akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional;

2. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas Negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat;
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
3. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

4. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
  - d. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota;
  - e. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
5. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 17 Undang-Undang No.23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa:

1. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;

2. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
3. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
4. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah (*Local Autonomi*). Sebab, Perda sebagai perangkat dalam salah satu produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang inheren dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian (*zelfstandigheid*) dan bukan sesuatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian diberi nama Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, kehadiran maupun keberadaan Perda menjadi suatu yang mutlak dengan mengatur urusan rumah tangga daerah.

Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi, jauh lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan (*medebewin*). Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik substansi maupun cara-cara penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Tidak demikian halnya dibidang tugas pembantuan (*medebewin*). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Meskipun terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan, daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas pembantuan yang diwujudkan pengaturannya ke dalam bentuk Perda.

### **C. Fungsi dan Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM**

Kementerian Hukum dan HAM adalah kementerian dalam pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan hukum dan ham asasi manusia. Kementerian Hukum dan HAM berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Kementerian Hukum dan HAM dipimpin oleh seorang menteri. Kementerian Hukum dan HAM beberapa kali mengalami pergantian nama yakni : Departemen Kehakiman (1945-1999), Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1999-2001), Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ( 2001-2004), dan Kementerian Hukum dan HAM (2009-Sekarang).<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>“Kementerian Hukum dan HAM”, melalui <http://www.wikipedia.com>, diakses tanggal 04 April 2017 pada jam 19.12 WIB

## **1. Fungsi Kementerian Hukum dan HAM**

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam melaksanakan fungsinya, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- b. Pembinaan dan koordinasi pelaksanaan tugas serta pelayanan administrasi Departemen.
- c. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan terapan, pendidikan dan pelatihan tertentu serta penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam rangka mendukung kebijakan di bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- d. Pelaksanaan pengawasan fungsional.<sup>44</sup>

## **2. Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM**

Menurut pelaksanaan fungsinya, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI menyelenggarakan kewenangan :

- a. Penetapan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- b. Penyusunan rencana nasional secara makro.

---

<sup>44</sup>*Ibid.*

- c. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikat tenaga profesional atau ahli serta persyaratan jabatan.
- d. Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional.
- e. Penetapan kebijakan sistem informasi nasional
- f. Pembinaan hukum dan peraturan perundang-undangan nasional.
- g. Pengesahan dan persetujuan badan hukum.
- h. Pengesahan di bidang hak atas kekayaan intelektual.
- i. Kewenangan lain yang melekat dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup>*Ibid.*

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara**

Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum Dan HAM menyatakan bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden; Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dipimpin oleh Menteri. Dalam Pasal 3 menyatakan bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia;
2. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsure organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
5. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah;
6. Pelaksanaan pembinaan hukum nasional;

7. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
8. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang hukum dan hak asasi manusia;
9. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional;
10. Pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah; dan
11. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum Dan HAM mentakan susunan organisasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terdiri atas:

1. Sekretariat Jenderal;
2. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
3. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum;
4. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan;
5. Direktorat Jenderal Imigrasi;
6. Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual;
7. Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia;
8. Inspektorat Jenderal;
9. Badan Pembinaan Hukum Nasional;
10. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia;
11. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia;

12. Staf Ahli Bidang Politik dan Keamanan;
13. Staf Ahli Bidang Ekonomi;
14. Staf Ahli Bidang Sosial;
15. Staf Ahli Bidang Hubungan Antar Lembaga; dan
16. Staf Ahli Bidang Penguatan Reformasi Birokrasi.

Kedudukan Kementerian Hukum dan HAM sebagai pembina hukum nasional, oleh karena itu Kementerian Hukum dan HAM memiliki Badan Pembinaan Hukum Nasional yang diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 39 Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum Dan HAM, menyatakan bahwa:

1. Badan Pembinaan Hukum Nasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.
2. Badan Pembinaan Hukum Nasional dipimpin oleh Kepala Badan.

Pasal 38 menyatakan bahwa:

Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 39 menyatakan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Badan Pembinaan Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;

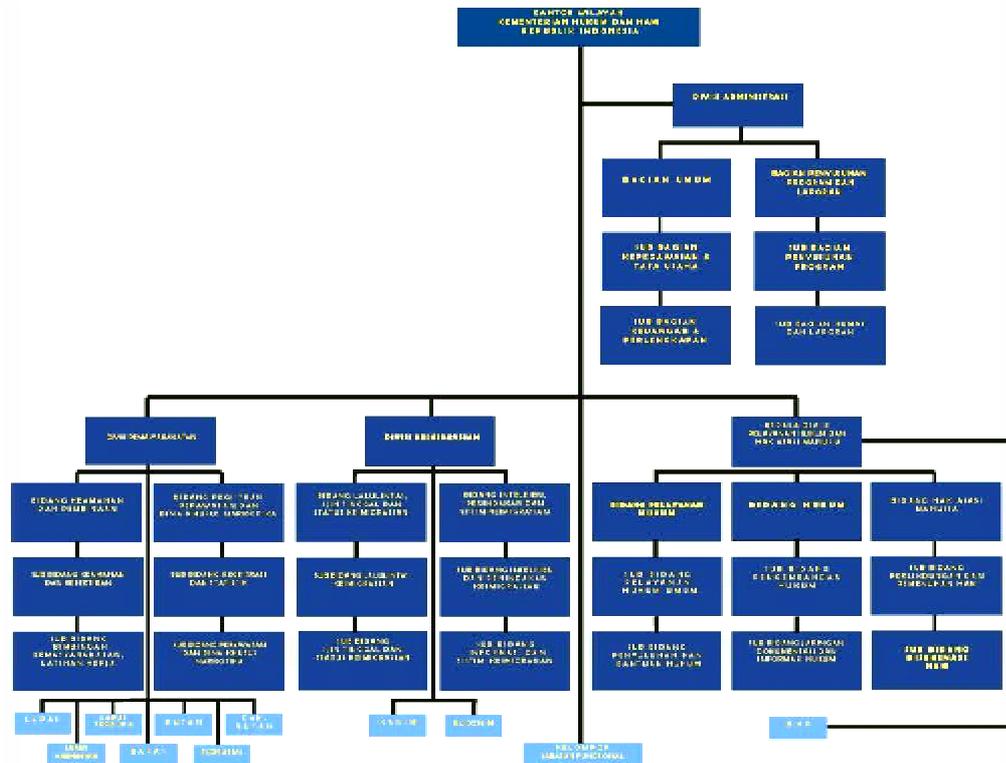
2. Pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, sertadokumentasi dan jaringan informasi hukum;
3. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
4. Pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Pasal 52 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum Dan HAMmenyakan kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di tingkat provinsi, yaitu:

1. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di provinsi.
2. Tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara.

Susunan struktur organisasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di tingkat Provinsi adalah sebagai berikut ini:

Gambar 3.1  
Struktur Organisasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM tingkat Provinsi



Sumber: [www.kemenkumham.sumut.com](http://www.kemenkumham.sumut.com)

Kementerian Hukum dan HAM merupakan salah satu kementerian yang dibentuk guna membantu tugas-tugas Presiden (eksekutif) di dalam permasalahan-permasalahan yang menyangkut pelaksanaan tugas pemerintah di bidang hukum, dan juga menyangkut substansi dan sistem hukum serta perkembangannya. Perlu diketahui bahwa tugas-tugas Pemerintahan di bidang hukum mencakup peran yang sangat strategis untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-

undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang Undangan Dalam PembentukanPeraturan Perundang-Undangan Dan Pembinaannya menyatakan bahwa:

1. Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrument hukum lainnya.
2. Unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 3 mentakan bahwa:

- a. Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan PeraturanPerundang-undangan serta instrumen hukum lainnya;
- b. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perancang harus melakukan pengharmonisasian.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf (f) Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum Dan HAM di kaitkan dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang Undangan Dalam PembentukanPeraturan Perundang-Undangan Dan Pembinaannya maka Kementerian Hukum dan HAM memiliki

peran dalam pengharmonisasian pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai tenaga perancang. Keikutsertaan tenaga perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2015, yaitu:

1. Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan pada tahap:
  - a. Perencanaan;
  - b. Penyusunan;
  - c. Pembahasan;
  - d. Pengesahan atau penetapan; dan
  - e. Pengundangan.

Terkait dengan pengharmonisasian hukum dalam produk peraturan daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis. Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan

perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.<sup>46</sup>

Sebagaimana telah dibahas di awal, harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu Negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di Indonesia sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang- Undang.

Selanjutnya dalam Pasal 22 A Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini ditindaklanjuti dengan pemebeentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan tersebut di atas terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar

---

<sup>46</sup> Setio Suprpto. 2009. Makalah. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Biro Peraturan Perundang-Undangan Bidang Perekonomian Sekretariat, halaman. 4

filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya Undang-Undang Dasar tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya.

Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas. Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>47</sup>

Ketentuan ini telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merincikan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya. Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori delogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan

---

<sup>47</sup>*Ibid.*, halaman. 6

perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Ketentuan Pasal-Pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Pasal-Pasal dalam suatu Undang-Undang, sebagai contoh adalah ketentuan Pasal-Pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Pasal-Pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan Pasal-Pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan Pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.<sup>48</sup>

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman. Pasal 24 c Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

---

<sup>48</sup>*Ibid.*, halaman. 7

Pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.<sup>49</sup>

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

---

<sup>49</sup>*Ibid.*, halaman 8

biaya,waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN yang tidak sedikit,dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.

Harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horinsontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior delogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lexs pECIALIST delogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda

namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.<sup>50</sup>

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

Harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *Lex Posterior Delogat Legi Priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, halaman. 9

undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Penerapan *Lex Specialist Delogat legi Generalis* dalam Harmonisasi Horizontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.<sup>51</sup>

Kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisasi peraturan daerah provinsi adalah:

Kantor Wilayah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor. M.01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam kaitannya dengan pembinaan di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut, Kantor Wilayah melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah.<sup>52</sup>

Menurut penjelasan di atas dapat dipahami bahwa Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM ikut bertanggung jawab jika terjadi pembatalan Perda di daerah.

Jika dikaitkan dengan Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah di bidang pembinaan hukum dan Hak Asasi Manusia, tetapi tanggung jawab yang dimaksud tersebut tentu bukanlah tanggung jawab Kantor Wilayah secara langsung atas

---

<sup>51</sup>*Ibid.*, halaman. 10

<sup>52</sup> Wawancara dengan bapak Rudy Hendra Pakpahan, Sh.M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

terjadinya pembatalan Perda melainkan pertanggungjawaban secara moral. Hal ini disebabkan posisi Kantor Wilayah di daerah memang bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, tidak seperti posisi Kementerian Hukum dan HAM di pusat. Di tingkat pusat, Kementerian Hukum dan HAM memang bertugas mengkoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang berasal dari Presiden sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah tidak memiliki fungsi koordinasi tersebut. Fungsi koordinasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Biro/Bagian Hukum Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.<sup>53</sup>

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera tidak secara penuh bertanggung jawab secara langsung atas terjadinya pembatalan Perda melainkan pertanggungjawaban secara moral. Hal ini disebabkan posisi Kantor Wilayah di daerah memang bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, tidak seperti posisi Kementerian Hukum dan HAM di pusat.

---

<sup>53</sup> Wawancara dengan bapak Rudy Hendra Pakpahan, Sh.M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

## **B. Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara**

Berdasarkan Pasal 57 dan 58 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan hubungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, yang menyatakan sebagai berikut:

### **Pasal 57**

1. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik;
2. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Kemudian dalam Pasal 58 menjelaskan sebagai berikut:

1. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 57 dan Pasal 58 undang-undang nomor 12 tahun 2011, hubungan Kantor Wilayah Kementerian dan HAM Provinsi Sumatera Utara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera utara dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara adalah dapat diikut sertakan apabila diminta oleh biro hukum pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara yang artinya Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM hanya memberikan pendapat hukum dalam hal pengharmonisasian perauran daerah Provinsi Sumatera Utara.

Kemudian Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa : (1) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. (2) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "Perancang Peraturan Perundang-undangan" adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa peran perancang peraturan perundang-undangan yang bertugas pada Kantor

Wilayah sangat dibutuhkan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda.

Adapun peran Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berkedudukan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM adalah sebagai berikut:

1. Menentukan pilihan-pilihan (alternatif) yang dikehendaki oleh penentu kebijakan;
2. Merumuskan substansi secara konsistens atau taat asas;
3. Merumuskan substansi yang tidak menimbulkan penafsiran (ambigu);
4. Merumuskan substansi yang adil, sepadan, atau tidak diskriminatif;
5. Menjamin bahwa peraturan yang dirancang dapat dilaksanakan dengan mudah oleh pelaksana;
6. Menjamin bahwa peraturan yang dirancang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau melanggar kepentingan umum;
7. Menjamin bahwa peraturan yang dirancang dapat memecahkan masalah yang dihadapi oleh penentu kebijakan;
8. Menjadi penengah dalam penyelesaian tumpang tindih kewenangan dan pengaturan dalam pembahasan di tingkat antardepartemen atau antarlembaga; dan

9. Melakukan negosiasi atau pendekatan-pendekatan psikologis terhadap penentu kebijakan demi tercapainya tujuan yang diinginkan.<sup>54</sup>

Peranan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai salah satu instansi vertikal di daerah sangat penting dalam proses penyusunan Perda, mengingat Kantor Wilayah Hukum dan HAM memiliki tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berkompeten dibidangnya, bukan saja memberikan masukan secara substansi terhadap suatu Rancangan Perda, namun juga melakukan harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi, sehingga inkonsistensi antara Perda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dapat diminimalisir.

Kemudian pelaksanaan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera utara dalam pengharmonisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara dan peraturan daerah kab/kota di provinsi Sumatera Utara telah berperan sebagai pengharmonisasi rancangan peraturan daerah dan ikut serta dalam penyusunan naskah akademik peraturan daerah.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara sendiri, dalam Tahun 2011 telah melakukan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah sebanyak 75 (tujuh puluh lima) buah yang berasal dari Kabupaten/Kota di Sumatera Utara serta keterlibatan dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah sebanyak 8 (delapan) buah. Perlu diketahui dari 33 (tiga puluh tiga) Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara untuk Tahun 2011

---

<sup>54</sup>Wawancara dengan bapak Rudy Hendra Pakpahan, Sh.M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

baru 10 (sepuluh) Kabupaten/Kota yang melakukan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah-nya pada Kantor Wilayah padahal semua Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara tersebut sudah menjalin kerjasama dengan penandatanganan Nota Kesepahaman Bersama Antara Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia dengan Gubernur Sumatera Utara serta Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara dengan Bupati/Walikota se-Sumatera Utara Tentang Harmonisasi Perda. Perlu diketahui bahwa dari 33 (tiga puluh tiga) Kabupaten/Kota di Sumatera Utara baru baru 9 (sembilan) Kabupaten/Kota yang bersedia mengirimkan Ranperda-nya untuk diharmonisasikan. Jika dipersentasekan baru sekitar 30,3 % Kabupaten/Kota di Sumatera Utara yang mengharmonisasikan Ranperdanya pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara.<sup>55</sup>

Penjelasan diatas mendeskripsikan bahwa Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara ikut serta dalam pengharmonisasi peraturan provinsi Sumatera Utara dan peraturan daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

Mekanisme pengharmonisasian perda yang hendak dilakukan harmonisasi ialah masih dalam bentuk Rancangan Perda, maka harmonisasi yang dilakukan ialah terhadap rancangan/*draft* dan bukan pada perda yang telah ditetapkan dan/atau berlaku mengikat masyarakat umum. Sehingga dapat disimpulkan fokus letak dari proses harmonisasi perda dalam pembahasan penelitian ini, tidak dilakukan dalam seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>55</sup> Wawancara dengan bapak Kurniawan Telaumbanua, SH., M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

Harmonisasi rancangan perda hanya terbatas pada tahap-tahap tertentu sebelum rancangan perda ditetapkan, yaitu pada tahap perencanaan, tahap penyusunan dan tahap pembahasan. Setelah dilakukan penyusunan Program Pembentukan Perda maka bagian hukum melalui Sekretaris Daerah mengajukan usulan rancangan perda kepada DPRD, selanjutnya Kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun rancangan perda berdasarkan propem perda yang telah dibuat dan disepakati<sup>56</sup>. Penyusunan konsepsi/*draft* rancangan perda disusun oleh SKPD pemrakarsa/pengusul sesuai dengan pembedaan tugas pokok dan fungsi dalam pemerintahan daerah (*leading sector*). Pengajuan rancangan perda tersebut dilakukan oleh SKPD untuk disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk kemudian di disposisikan ke Bagian Hukum.<sup>56</sup>

Meski tidak ada ketentuan yang menyebutkan secara tegas aspek-aspek apa saja yang perlu mendapatkan pengharmonisasian, namun secara garis besar pengharmonisasian di Bagian Hukum atas rancangan perda dapat diklasifikasikan dalam aspek substansi rancangan perda dan aspek teknik penulisan rancangan perda (*legal/legislative drafting*). Pada forum konsultasi hukum tersebut, bagian hukum akan memfasilitasi pertemuan forum tersebut dan mengundang berbagai *stakeholders* atau para pihak yang terkait dengan rencana pembentukan perda tersebut. Forum Konsultasi Hukum tersebut menjadi sarana bagi masyarakat untuk berperan serta dalam pembentukan produk hukum daerah yang salah satu diantaranya yaitu perda, forum tersebut ialah media untuk

---

<sup>56</sup>Wawancara dengan bapak Kurniawan Telaumbanua, SH., M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

menjaring aspirasi masyarakat dan memenuhi aspek keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perda. Pada tahap akhir penyusunan rancangan perda, rancangan perda yang telah bersifat akhir/ final hasil harmonisasi Bagian Hukum yang telah diharmoniskan, dibulatkan dan dimantapkan konsepnya diajukan/ disampaikan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan. Penyampaian rancangan perda tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD beserta penjelasan/keterangan/atau naskah akademik dengan surat pengantar dari Kepala Daerah.

Berikut ini adalah data permintaan harmonisasi peraturan daerah kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara:

Tabel 3.2  
Daftar Permintaan Harmonisasi Peraturan Daerah  
Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara

No	Pemkab / pemkot No/tgl surat pengantar	Judul Ranperda	Permintaan			Surat Jawaban	Keterangan
			Harmonisasi	Penyusunan Naskah Akademik	Draft Ranperda		
1	<b>Kabupaten Labuhan Batu</b> Nomor: 050/227/P UPR/2017 Tanggal: 24 Januari 2017 Perihal : Permintaan Nama Tenaga Perancang Peraturan Perundang- undangan	Izin Pemanfaatan Ruang		N/A		<b>Kanwil Kemenkumham Sumut</b> No: W2.HN.01.03- 523 Tanggal: 25 Januari 2017 Perihal: Nama Tenaga Fungsional Peraturan Perundang- undangan	Proses
2	<b>Kota Gunungsitoli</b>	Izin Gangguan				<b>Kanwil Kemenkumham Sumut</b>	Proses

	Nomor: 800/159/Da g- Perind/I/20 17 tanggal 23 Januari 2017 Perihal : Kerjasama Penyusuna n Naskah Akademik					<b>Nomor Surat</b> W2.HN.01.03- 536 Tanggal :26 Januari 2017 Perihal: Kerjasama Penyusunan Naskah Akademik Ranperda Izin Gangguan	
3	<b>Kota Gunungsit oli</b> Nomor : 800/158/D AG- PERIND/II /2017 Tanggal 23 Januari 2017 Perihal : Kerjasama Penyusuna n Naskah Akademik	Pengelolaan Dana Bergulir		N/A		<b>Kanwil Kemenkumha m Sumut Nomor Surat</b> W2.HN.01.03- 536 Tanggal :26 Januari 2017 Perihal: Kerjasama Penyusunan Naskah Akademik Ranperda Izin Gangguan	Proses
4	<b>DPRD Kab Toba Samosir</b> Nomor : 171/85/DP RD/2016 Tanggal 1 Februari 2017 Perihal : Mohon Bantuan dan Konsultasi	1. Tanggu ng Jawab Sosial Perusah aan Kepada Pemer intahan Kabupa ten Toba Samosi r				<b>Kanwil Kemenkumha m Sumut Nomor Surat</b>	Proses
		2. Pember ian Insentif terhada p Guru Sekolah Minggu				Kanwil Kemenkumham Sumut Nomor Surat W2.PP.01.02- 1021 Tanggal :14	Proses

		, Guru Mengaji, dan Hari Libur Kedua Hari Besar Keagamaan				Februari 2017 Perihal: Nama Tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan	
5	<b>Kota Tanjungbalai</b> Nomor: 180/2603 Tanggal: 07 Februari 2017 Perihal :permintaan Pembuat Naskah Akademik	Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha Kualo Kota Tanjungbalai Bidang Kepelabuhan				Kanwil Kemenkumham Sumut Nomor Surat W2.PP.01.02-1021 Tanggal :14 Februari 2017 Perihal: Nama Tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan	Proses
6	<b>Kabupaten Toba Samosir</b> Nomor: 470/77/duk capil/2017 Tanggal: 8 Februari 2017 Perihal : Harmonisasi Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	<b>Harmonisasi</b>			<b>Kanwil Kemenkumham Sumut</b>	Proses
7	<b>Kabupaten Labuhan Batu</b> Nomor:	Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tentang		N/A		<b>Kanwil Kemenkumham Sumut Nomor Surat</b>	Proses

	900/164/pe m/2017 Tanggal: 20 Februari 2017 Perihal : Permohonan Permintaan Nama Tenaga Fungsional Perancang Peraturan Perundang- undangan	Pemilihan Kepala Desa				W2.HN.01.03- 1225 Tanggal :20 februari 2017 Perihal: Nama Tenaga Ahli Penyusun Rancangan Peraturan daerah Kabupaten Labuhanbatu.	
8	<b>Kabupaten Toba Samosir</b> Nomor: 560/27/Sekret- DTKT/2017 Tanggal: 07 Februari 2017 Perihal : Permintaan Harmonisasi Ranperda IMTA Kab.Toba Samosir	Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing	<b>Harmonisasi</b>				PROSES
9	<b>Kabupaten Serdang Bedagai</b> Nomor: 182/188/55 2/2017 Tanggal: 14 Februari 2017 Perihal : Permintaan Narasumber					<b>Kanwil Kemenkumham Sumut Nomor Surat W2.PP.01.02- 1327 Tanggal :23 Februari 2017 Perihal: Nama- Nama Narasumber</b>	Proses
10	<b>Kabupaten Pakpak Bharat</b> Nomor: 180/357/hu						Proses

	kum/II/2017 Tanggal: 06 Februari 2017 Perihal : Permohonan Tenaga Ahli Naskah Akademik						
11	<b>Kabupaten Pakpak Bharat</b> Nomor: 188.34/356 /hukum/II/2017 Tanggal: 06 Februari 2017 Perihal : Permohonan Tenaga Ahli Pengkajian Perda						Proses
12	<b>Kabupaten Labuhanbatu</b> Nomor: 180/273/S ATPOL/2017 Tanggal: 30 Januari 2017 Perihal : Permintaan Nama Tenaga Peraturan Perundang- undangan.	Satuan Tugas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika Terpadu.		NA		<b>Kanwil Kemenkumham Sumut</b> <b>Nomor Surat</b> W2.HN.01.03-1324 Tanggal :23 Februari 2017 Perihal: Nama Tenaga Ahli Perancang Perundang- undangan.	Proses

Keterangan jumlah raperda yang masuk = 10 raperda

1. Jumlah raperda masuk yang di harmonisasikan = 2
  - a. yang masih dalam proses = 2
  - b. yang sudah selesai pengerjaan = -
2. Jumlah naskah akademik yang disusun = 8

- |                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| a. yang masih dalam proses pengerjaan | = 8 |
| b. yang sudah selesai pengerjaan      | = - |
| 3. Jumlah draft raperda yang disusun  | = - |
| a. yang masih dalam proses pengerjaan | = - |
| b. yang sudah selesai pengerjaan      | = - |

Sumber : Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara

Berdasarkan data table diatas pada tahun 2017 Pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara belum memberikan permintaan harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

### **C. Kendala Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengharmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara**

Kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara dalam sebagai Pembina bidang hukum di daerah Provinsi Sumatera Utara. Terkait dengan tugasnya sebagai pengharmonisasi rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara terdapat beberapa kendala atau hambatan-hambata dalam perngarmonisasi rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara, antara lain:

#### **1. Kendala Internal**

Kendala internal yang dialami Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisian rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara adalah terkait dengan masih minimnya tenaga perancang perundang-undangan untuk melayani 33 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera

Utara.<sup>57</sup> Adapun jumlah tenaga perancang peraturan perundang-undangan di yang telah di tempatkan di Bidang Hukum Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara adalah adalah sebanyak 14 orang, kemudian pegawai dengan formasi perancang peraturan perundang-undangan adalah sebanyak 24 orang dan calon perancang peraturan perundang-undangan adalah sebanyak 14 orang. Dengan jumlah tenaga perancang di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebanyak 38 orang dan calon perancang sebanyak 14 tentu masih belum cukup untuk melakukan harmonisasi peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara yang terdiri dari 33 kabupaten/Kota dan 1 Pemerintah Provinsi.

## **2. Kendala Eksternal**

Kendala eksternal dalam pelaksanaan harmonisasi peraturan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara adalah minimnya partisipasi pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota di Sumatera Utara untuk melakukan permintaan harmonisasi rancangan peraturan daerah kepada kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara, secara persentasi baru sekitar 30,3 % Kabupaten/Kota di Sumatera Utara yang mengharmonisasikan Ranperdanya pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>Wawancara dengan bapak Rudy Hendra Pakpahan, SH.M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

<sup>58</sup> Wawancara dengan bapak Rudy Hendra Pakpahan, Sh.M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

### **3. Upaya Dan Komitmen Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Di Provinsi Sumatera Utara**

Upaya dan Komitmen Kantor Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Di Provinsi Sumatera Utara adalah berupaya untuk menjaga agar peraturan daerah masih tetap dalam kerangka system hukum nasional.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Wawancara dengan bapak Rudy Hendra Pakpahan, Sh.M.Hum pada tanggal 07 Maret 2017

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian diatas, maka sampailah kepada penulis untuk menarik kesimpulan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Kantor Wilayah sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai pembina di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor. M.01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam kaitannya dengan pembinaan di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut, Kantor Wilayah melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah;
2. Pelaksanaan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah telah melakukan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah sebanyak 75 (tujuh puluh lima) buah yang berasal dari Kabupaten/Kota di Sumatera Utara serta keterlibatan dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah sebanyak 8 (delapan) buah;
3. Kendala internal yang dialami Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara adalah terkait dengan masih minimnya tenaga perancang

perundang-undangan untuk melayani 33 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara. Kendala eksternal dalam pelaksanaan harmonisasi peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara adalah minimnya partisipasi pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota di Sumatera Utara untuk melakukan permintaan harmonisasi rancangan peraturan daerah kepada kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara, secara persentasi baru sekitar 30,3 % Kabupaten/Kota di Sumatera Utara yang mengharmonisasikan Ranperdanya pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara.

## **B. Saran**

1. Seharusnya kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan di daerah yang membidangi masalah hukum lebih diperjelas mengenai keterlibatan didalam pembuatan suatu rancangan peraturan daerah;
2. Seharusnya Pemerintah daerah Provinsi Sumatera utara dan Kabupaten/Kota di Sumatera Utara lebih melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam pembuatan rancangan peraturan daerah;
3. Seharusnya Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM lebih maksimal dalam memberikan pembinaan hukum dalam pembuatan rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Azis Syamsudin. 2011. *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.

Fakultas Hukum UMSU. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Hamzah Halim dan Kemal Redianto Syahrul Putera. 2009. *Cara Peraktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana

Jimly Asshiddiqie. 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika

----- . 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

----- . 2014, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo.

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

Riki Yuniagara. 2013. *Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Lintas Sejarah (TAP MPR Dari Masa ke Masa) Edisi Ke-3*. Banda Aceh: Publisher Rikiyuniagara.

Sophia Hadianto. 2010. *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*. Jakarta: Softmedia,

Utang Rosidi. 2010. *Otonomi daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia

### B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

### C. Internet

Turiman. *Teori Hirarki dan Keberlakuan Peraturan Perundang-Undangan Serta Memahami Pancasila Sebagai Sumber Hukum Negara*, melalui [http://www.rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan\\_5.html?m=1](http://www.rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan_5.html?m=1), diakses tanggal 21 Maret 2017 pada jam 11.45 WIB

Peraturan Daerah melalui [http://www.unicef.org/indonesia/id/29\\_Drafting\\_Provincial\\_Regulations\\_bahasa\\_.pdf](http://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahasa_.pdf), diakses Tanggal 9 Maret 2017

Setio Suprpto. 2009. Makalah. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Biro Peraturan Perundang-Undangan Bidang Perekonomian Sekretariat.

Ikhwanul Khabibi, *Ini daftar Perda di Sumatera Yang Dicabut Kemendagri*, melalui <http://www.detik.com>, diakses tanggal 19 Maret 2017 pada jam 15.53 WIB

*Makna Kedudukan*, melalui <http://www.artidefenisipengertian.com>, diakses tanggal 20 Maret 2017 pada jam 17.08 WIB

Rudi Hendra Pakpahan, "*Kontrol Administratif Pemerintah Dalam Pengawasan Perda*", melalui <http://www.kemenkumhamsumut.com>, di akses tanggal 30 Desember 2016