

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah sistem pemerintahan di daerah dengan penguatan sistem desentralisasi (Otonomi Daerah). Perubahan tersebut merupakan implementasi dari pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: *“Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomidan tugas pembantuan”*.¹

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan nasional, dan agama yang diatur dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Seiring dengan semangat otonomi daerah terjadi peningkatan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun Peraturan Daerah yang dibentuk tersebut masih menimbulkan banyak permasalahan sehingga dibatalkan. Berdasarkan data resmi Kementerian

¹Tim Direktorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI bekerjasama dengan UNDP melalui CAPPLER Project, *Panduan Praktis memahami Perancangan Peraturan Daerah*, CAPPLER Project, Jakarta, 2008, Hal i-3

Dalam Negeri, dalam kurun waktu dari tahun 2002 sampai dengan awal tahun 2010 telah dibatalkan sebanyak 2.133 Peraturan Daerah. Dari 2.133 Peraturan Daerah tersebut hanya terdapat 1 Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri disebabkan oleh materi muatan pada Peraturan Daerah yang mencederai unsur hak asasi manusia. Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) atau disebut Qanun Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Kementrian Dalam Negeri melalui Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2006 Tentang Pembatalan Ketentuan Pasal 33 Ayat (2) Huruf N Dan Pasal 34 Ayat (8) Qanun Aceh tersebut.

Pasal 33 Ayat (2) Huruf N menyatakan tentang “suami/isteri tidak sedang dalam menduduki jabatan publik dan politik di daerah yang bersangkutan” dan Pasal 34 Ayat (8) menyatakan tentang "Penjabat Gubernur Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota tidak dapat menjadi calon yang dipilih secara langsung dan tidak boleh mengundurkan diri dari Penjabat Gubernur Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota yang bertujuan untuk menjadi calon" Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dapat

dilihat dari isi pasal-pasal tersebut bahwa larangan-larangan mengikuti pemilihan kepala daerah. Dalam UUD 1945 dalam Pasal 28 D ayat (3) bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan” yang menjelaskan semangat agar setiap orang tidak terkecuali siapapun dapat ikut dipilih dan turut serta sebagai calon kepala daerah.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan tugas dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah dengan visi yang ingin dicapai yaitu “Masyarakat Memperoleh Kepastian Hukum” serta misi yaitu “Melindungi Hak Asasi Manusia”.

Sehubungan dengan visi dan misi tersebut, kedudukan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai instansi vertikal dari Kementerian di Provinsi yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Sebagai instansi vertikal dari Kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berkewajiban membantu proses pembangunan hukum di daerah, khususnya dalam hal penataan produk hukum daerah sebagai bagian dari hukum nasional.

Dalam pasal 58 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan 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”. Yang mana tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya ketidakharmonisan (disharmonisasi) antara Rancangan Peraturan Daerah yang sedang disusun dengan Peraturan Perundang-undangan yang berada di atasnya (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden) atau dengan Peraturan Daerah yang sudah ada.

Ketidak harmonisan suatu peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah disebabkan karena banyaknya Peraturan perundang-undangan atau Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat (Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dan Rancangan Peraturan Daerah), sistem hukum yang berlaku di Indonesia ada 3 yakni Hukum adat, Hukum Islam dan Hukum barat, banyaknya Kementerian, Lembaga Pemerintahan Non Kementerian (LPNK) atau instansi yang membentuk peraturan perundang-undangan.²

Pemerintahan Daerah dalam konteks Indonesia merupakan pelaksanaan dari asas desentralisasi dimana Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah kewenangan dalam penyelenggaraan urusan eksekutif kepada daerah untuk dikelola menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Menyangkut hal ini, maka daerah diberikan kebebasan dalam batas tertentu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya tersebut melalui perbuatan sejumlah kebijakan daerah. Namun demikian kebijakan yang dibuat oleh

² Ahmad Djafri, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No.12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* Hal 5

daerah tersebut harus tetap berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh daerah dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun kebijakan-kebijakan daerah lainnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Selain itu, Peraturan Daerah juga tidak boleh melanggar kepentingan umum dan Hak Asasi Manusia. Karena didalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga mencantumkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, yang lebih diperjelas lagi di dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan dengan telah diratifikasinya sejumlah konvensi internasional yang terkait dengan hak asasi manusia.

Kondisi terakhir menunjukkan bahwa semenjak era baru desentralisasi dilaksanakan melalui pemberlakuan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintaham Daerah yang kemudian digantikan dengan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota telah membuat sejumlah Peraturan Daerah yang ternyata ada yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta bahkan menciderai kepentingan umum.⁴Dengan berlakunya sistem desentralisasi ini, Provinsi maupun Kabupaten/Kota langsung berlomba-lomba untuk membuat sejumlah Peraturan Daerah. Tetapi cukup banyak juga Peraturan Daerah yang ternyata bertentangan dengan

³Badan Penelitian dan Pengembangan HAM Departemen Hukum dan HAM R.I, *Evaluasi Peraturan Daerah Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta, 2008

⁴*ibid*

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau melanggar kepentingan umum, Sehingga banyak Peraturan Daerah yang akhirnya dibatalkan.

Berdasarkan hasil kajian Direktorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia terhadap Peraturan Daerah Provinsi pada 31 Provinsi (1500 Peraturan Daerah) dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada 50 Kabupaten/Kota (2500 Peraturan Daerah) yang ditetapkan pada tahun 2004-2005, diperoleh data bahwa sebagian besar Peraturan Daerah dalam penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam lampiran Undang-Undang No. 10 Tahun 2004⁵jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.⁵Hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi dan pengetahuan para perancang Peraturan Daerah yang sebagian besar belum berpedoman pada Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tersebut. Menurut data dari Direktorat Jenderal Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM mengenai pembatalan Peraturan Daerah oleh Departemen Dalam Negeri dalam kurun waktu 2002 sampai dengan awal tahun 2010 adalah sebanyak 2133 Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah yang dibatalkan pada umumnya karena tidak sesuai dengan perundang-undangan yang lebih tinggi terutama yang terkait dengan pengembangan investasi daerah atau menciptakan iklim yang tidak kondusif bagi kegiatan perekonomian. Kondisi ini disinyalir terjadi akibat nuansa

⁵*ibid*

euforia serta ketidakpahaman Daerah terhadap filosofi dan esensi pemberlakuan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut.⁶

Maka dari itu harus adanya instansi terkait yang bertugas untuk mengoreksi atau memeriksa produk hukum yang dibuat, salah satunya dalam penyusunan Peraturan Daerah. Dalam hal penyusunan Peraturan Daerah tersebut diperlukan suatu proses agar tercapai satu tujuan yang sama antara Peraturan Perundang-undangan yang telah ada sebelumnya ataupun Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya. Hal tersebut dilakukan untuk mencapai kepastian hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan. Untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut, salah satunya adalah melakukan pengharmonisasian antara satu peraturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan konflik/perselisihan dalam pengaturan dan pelaksanaannya.

Selain bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, Peraturan Daerah atau Rancangan Peraturan Daerah juga tidak boleh bersifat menciderai nilai-nilai Hak Asasi Manusia. Hal ini lah yang sering terjadi, dimana terdapat banyak Peraturan Daerah yang dinilai menciderai Hak Asasi Manusia salah satu atau beberapa kelompok masyarakat dan menjadi salah satu alasan Peraturan Daerah

⁶*ibid*

dibatalkan.

Berdasarkan data resmi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia Bagian Kerjasama tahun 2013 bahwa terdapat 3 (tiga) Peraturan Daerah yang ditinjau kembali oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia bersama Kementerian Dalam Negeri, akibat materi muatan pada beberapa pasal-pasal nya mencederai unsur hak asasi manusia. Ketiga Peraturan Daerah tersebut yaitu Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi, Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran bagi Murid SD, siswa SMP, SMA, dan Calon Pengantin, dan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam . Beberapa pasal dalam Peraturan Daerah tersebut materi muatan hak asasi manusia, kurang dikedepankan dan menyinggung kaum minoritas pada daerah tersebut. Hal tersebut yang semestinya harus dihindari dalam materi muatan/isi suatu Peraturan Daerah.

Berdasarkan masalah diatas penulis tertarik untuk mengangkat masalah ini menjadi sebuah skripsi dengan judul **”HARMONISASI MATERI MUATAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PERATURAN DAERAH OLEH KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA.”**

B. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang yang penulis kemukakan di atas, maka dalam lingkup permasalahan ini penulis perlu membatasinya agar masalah yang dibahas tidak menyimpang dari sasarannya. Adapun batasan masalah yang teridentifikasi adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Harmonisasi Peraturan Daerah menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Bagaimana Harmonisasi Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Harmonisasi Peraturan Daerah menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui bagaimana Harmonisasi Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah

1. Secara Teoritis

- a. merupakan sumbangan pemikiran untuk pengembangan hukum, khususnya tentang harmonisasi Peraturan Daerah;
- b. merupakan bahan untuk penelitian lanjutan, baik sebagai bahan penelitian dasar maupun bahan perbandingan bagi penelitian yang lebih luas.

2. Secara Praktis

- a. Bagi penulis berguna untuk memenuhi prasyarat dalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) di Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang;
- b. Merupakan sumbangan bagi Pemerintah Daerah dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, terutama dalam harmonisasi Peraturan Daerah yang berperspektif Hak Asasi Manusia;
- c. Memperkaya dan menambah wawasan penulis sebagai sarana untuk menerapkan ilmu hukum yang diperoleh selama kuliah;
- d. Menambah wawasan dalam melakukan penelitian.

F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala

hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁷ Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan data-data pokok-pokok pikiran serta pendapat lainnya dari pakar yang sesuai dengan ruang lingkup yang ditulis. Dalam hal ini penulis memerlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian.

Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah metode *yuridis normatif* dengan pokok pembahasan yang menekankan pada aspek hukum (perundang-undangan) yang berlaku, dikaitkan dengan prakteknya di lapangan.

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena dengan penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap, dan sistematis mengenai Harmonisasi dan Evaluasi Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2. Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam penulisan skripsi ini adalah :
Penelitian Kepustakaan (*library research*), yakni penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, seperti buku-buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan peraturan lainnya yang terkait.

⁷ Zainudin Ali mengutip Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm 18

3. Jenis data

Jenis data yang penulis gunakan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh melalui penelitian langsung di lapangan guna memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Peneliti memperoleh data dengan langsung melihat prakteknya di lapangan dengan mengadakan wawancara secara terstruktur, dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu, selanjutnya dilakukan pencatatan hasil wawancara.

b. Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari buku-buku dan dokumen-dokumen. Data hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu, menganalisis, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain hasil-hasil penelitian, karya tulis dari ahli hukum serta teori dan para sarjana yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁸ Yang termasuk data sekunder diantaranya :

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan penelitian yang berasal dari Perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan seperti :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

⁸Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, 1997, hlm. 55.

3. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
 4. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. M-01.PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
 5. Keputusan Presiden No.102 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen;
 6. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 188.34115861/SJ Tanggal 25 Juli 2006 Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan penelitian yang berasal dari literatur, makalah dan/atau jurnal hukum, teori-teori ataupun pendapat dari para ahli hukum.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus bahasa Indonesia dan kamus terminology hukum.

Data Tersier ini diperoleh dari :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
- b. Pustaka Pusat Universitas Andalas Padang.

- c. Perpustakaan Hukum Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat.
- d. Beberapa literatur dan bahan kuliah yang penulis miliki.
- e. Situs/Website Hukum

4. Alat Pengumpulan Data

Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis memperoleh data dari peraturan perundang-undangan dan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat mengenai Harmonisasi Materi Muatan Hak Asasi Manusia Dalam Peraturan Daerah Oleh Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Metode Pengelolaan Data

Data yang diperoleh dilapangan di olah dengan cara :

1. *Editing* yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data data yang di peroleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.
2. Klasifikasi data berdasarkan kategori agar dapat disusun secara sistematis.⁹

⁹Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Radja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm 125.

b. Analisis Data

Setelah data disajikan, kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu analisis yang bukan berbentuk angka-angka tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori para ahli dan logika yang berkenaan dengan Harmonisasi Materi Muatan Hak Asasi Manusia Dalam Peraturan Daerah oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga dapat ditarik kesimpulan yang tepat.