



**SKRIPSI**

**PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS  
HAK ASASI MANUSIA**

***ESTABLISHMENT OF REGIONAL LEGAL PRODUCTS BASED  
HUMAN RIGHT***

Oleh:

**YONGKY HASWARNA PUTRA  
NIM : 110710101003**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2015**

**SKRIPSI**

**PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS  
HAK ASASI MANUSIA**

***ESTABLISHMENT OF REGIONAL LEGAL PRODUCTS BASED  
HUMAN RIGHT***

**Oleh:**

**YONGKY HASWARNA PUTRA**  
**NIM : 110710101003**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2015**

**MOTTO**

“Hanya itikad baiklah yang mampu menegakkan hukum”.

(Marcus Tullius Cicero)



## **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Allah SWT, penulis persembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua Orang tua yang sangat penulis sayangi, hormati dan banggakan, Ayahanda H. Eddy suwarno dan Ibunda Hj. Nur Khasanah yang selalu memberikan do'a restu, kasih sayang, semangat, dukungan serta semua pengorbanan yang tidak ternilai oleh apapun;
2. Guru-guruku sejak Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), serta Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu, pengalaman dan telah mendidik serta membimbing penulis dengan penuh kesabaran untuk selalu lebih baik lagi hingga saat ini;
3. Almamater tercinta Universitas Jember yang penulis banggakan;

**PERSYARATAN GELAR**

**PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS  
HAK ASASI MANUSIA**

***ESTABLISHMENT OF REGIONAL LEGAL PRODUCTS BASED  
HUMAN RIGHT***

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
Untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1)  
Dan mencapai gelar Sarjana Hukum

**YONGKY HASWARNA PUTRA**

**NIM : 110710101003**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2015**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL**

**Oleh :  
Pembimbing,**

**H. EDDY MULYONO, S.H., M. Hum.**

**NIP. 196802191992011001**

**Pembantu Pembimbing,**

**ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.**

**NIP. 197805312005012001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul:

**PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS  
HAK ASASI MANUSIA**

Oleh:

**YONGKY HASWARNA PUTRA**  
**NIM : 110710101003**

**Pembimbing,**

**Pembantu Pembimbing,**

**H. EDDY MULYONO, S.H., M. Hum.**  
**NIP. 196802191992011001**

**ROSITA INDRAYATI S.H., M.H.**  
**NIP. 197805312005012001**

**Mengesahkan,**

**Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,**

**Prof. Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 197105011993031001**

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari :

Tanggal :

Bulan :

Tahun :

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji :**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**ANTIKOWATI, S.H.,M.H.**  
**NIP. 196112021988022001**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H.,L.LM**  
**NIP. 1970041011998021001**

**Anggota Penguji :**

1. **H. EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.** : .....  
**NIP. 1956802191992011001**

2. **ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.** : .....  
**NIP. 197805312005012001**

**PERNYATAAN**

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : YONGKY HASWARNA PUTRA

NIM : 110710101003

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: **PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS HAK ASASI MANUSIA,**

adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember,  
Yang menyatakan,

**(YONGKY HASWARNA PUTRA)**

**NIM. 110710101003**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul:

**PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS HAK ASASI MANUSIA** . Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, koreksi, dukungan, semangat dan do'a dari semua pihak, sehingga pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Bapak H. Eddy Mulyono, S.H., M. Hum. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Skripsi ini;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H. selaku dosen pembantu pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, saran dan motivasi dalam penulisan skripsi ini;
3. Ibu Antikowati, S.H., M.H. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan yang bermanfaat untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan banyak tambahan ilmu serta masukan yang sangat bermanfaat bagi penulis;
5. Bapak Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M. Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan Skripsi ini;
6. Bapak Dr. Nurul Ghufon, S.H., M.H., Bapak Mardi Handono, S.H., M.H. dan Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan II dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu, dukungan dan membantu penulis dalam perkuliahan;

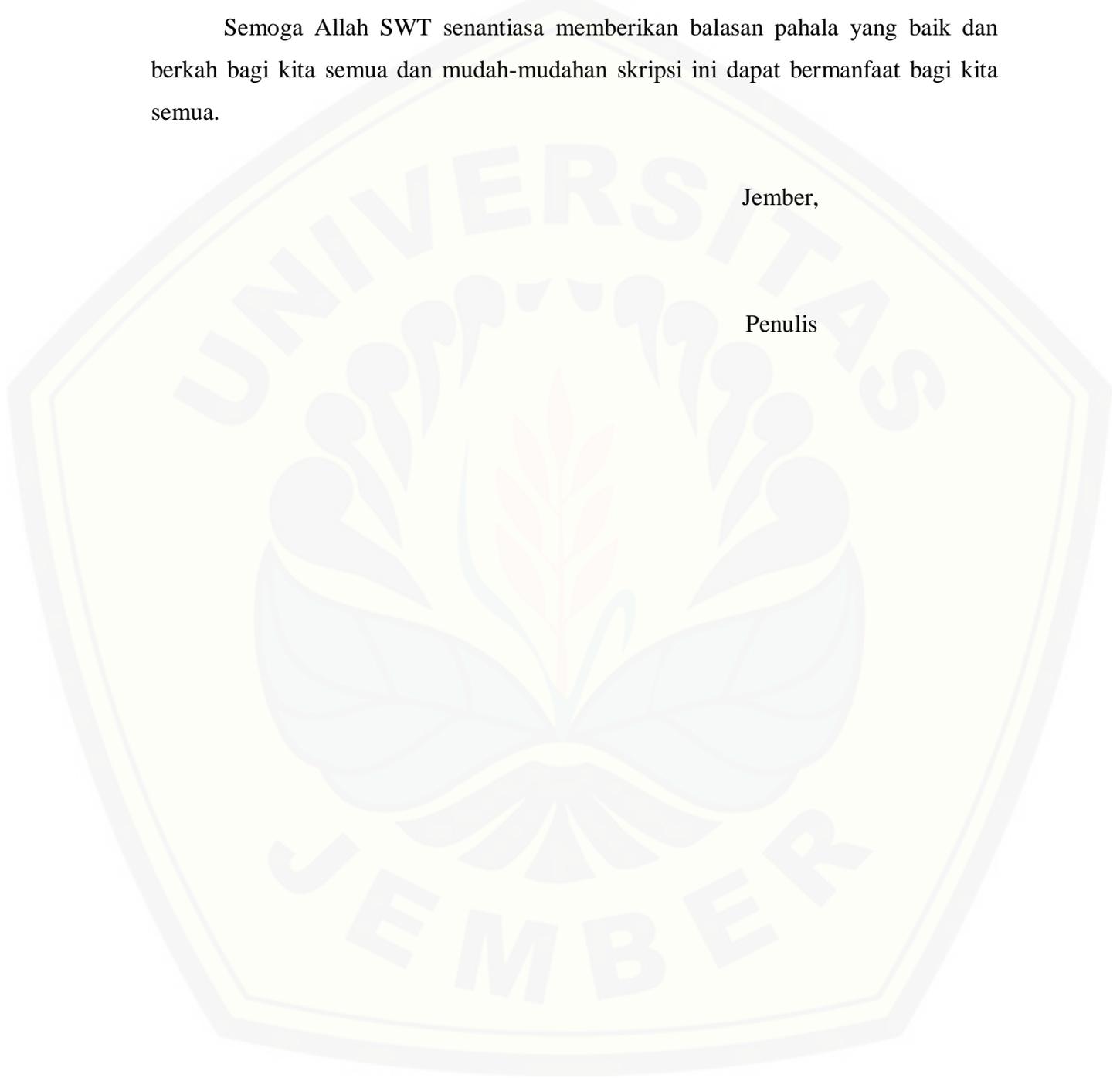
8. Ayah tercinta, H. Eddy Suwarno dan Ibu tercinta Hj. Nur Khasanah yang sangat yang penulis hormati dan cintai, terimakasih yang tak terhingga atas segala bimbingan, do'a, kasih sayang, dukungan, motivasi dan pengorbanan yang tak terhingga yang telah diberikan kepada penulis;
9. Kepada saudaraku tercinta, Aditya Haswarna Putra, Ika Wahyuni, S. E., Dwi Jayanti Amd. Keb. yang selama ini telah membantu serta memberikan doa, kasih sayang, nasehat dan semangat untuk meraih segala prestasi dan cita-cita;
10. Kepada sahabat-sahabat terbaikku, Firman Aris, Fenny Tria, Fitriana Dwi, Ajeng Fitrah, Febri Peter, Putri Ayu, Dewiatul, M. Moehtar, Debby Roundra, Arifa Kartika, Indri Pratiwi, Yanita Firdaus, Made Darmaya, Dwi Putra Karsa, Dwi Bagus, Dyta Eko, Toto Adiguna, Ridwan serta teman-teman seperjuangan Devi Lailatul, Berenda Wisnu, Maulidatul Auliya, Robby, Dayat, Niken Lee, Winny D.P, Amri Nur Azizah, Rossalina Ambarsari, Irma Harifyani, Sandi Prayuda, Tri Rahayu, Erry Nurmalinda, Semroni, Edang Kartikasari terima kasih atas segala hal yang telah kalian berikan, semua tawa, canda, pengalaman serta pelajaran hidup luar biasa yang senantiasa menguatkan langkah ini untuk terus berjuang menggapai cita-cita dan impian.
11. Teman-temanku Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN), Fenny Tria, Budi, Unyil, Igam Arya W, Devi Natalia, Pradana Budi, Surya H, Novita Putri, Bimbi, Novan, Isvin, Uyun Anggia, Niken, Nila Dwi, Nur Reski, April, Unyil dan rekan-rekan IMA-HTN lainnya yang telah memberikan semangat dan motivasi serta segala bantuan dalam penyusunan skripsi ini;
12. Teman-temanku seperjuangan dalam Kuliah Kerja Nyata (KKN) Desa Wringin Anom, Kecamatan Panarukan, Intan Kurniawanti, Syaadilla Farkhan, Nur Karimah, Nuraini Agustin, Gamal Satrio, Novan Kusdianto, Alfian Dwi Prakoso, Ryan Zakaria;
13. Teman-teman kost mastrip 2, Hariya Wisnu, Dani S, Bhakti P, Artma Nur Pradika, Khamda Rizky, Ghanang, Satria Resa.

14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu dalam penyelesaian Skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember,

Penulis



## RINGKASAN

Pemerintah daerah merupakan sebuah wadah dimana suatu daerah memiliki peraturan-peraturan untuk mengatur berlangsungnya kehidupan masyarakat setempat demi kesejahteraan suatu daerah tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakrsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Dalam pengurusannya, pemerintahan daerah berhak untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi daerahnya. Peraturan daerah atau Perda merupakan elemen terpenting dalam pemerintahan daerah. Perda maupun produk hukum daerah lainnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Dalam substansi peraturan perundang-undangan secara umum dapat dikatakan menghormati nilai-nilai HAM, adalah apabila substansi peraturan dimaksud menjunjung tinggi atau setidaknya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM. Namun dalam implementasinya masih banyak permasalahan terutama berkaitan dengan produk hukum daerah yang masih banyak melanggar HAM, padahal pemerintah telah berupaya untuk menguatkan prinsip-prinsip HAM dalam Perda melalui Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Oleh karenanya diperlukan penelitian lebih lanjut yang membahas mengenai parameter HAM dalam pembuatan produk hukum daerah serta implikasi hukum terhadap Perda yang belum berlandaskan HAM.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif yang menggunakan literatur sebagai konsep teori serta pendapat ahli hukum terhadap permasalahan yang dianalisis. Dalam penelitian ini, digunakan berbagai bahan hukum seperti bahan hukum primer, sekunder serta bahan non hukum untuk mendukung analisis yang dilakukan.

Tinjauan pustaka yang menjadi pisau analisis antara lain perbedaan pemerintah daerah dan pemerintahan daerah yang di dalamnya terkandung tugas, fungsi serta asas-asasnya. Juga berisi tentang produk dan HAM sebagai cerminan dalam pembuatan produk hukum daerah yang baik.

Kesimpulan yang dapat kita ambil dari penelitian hukum ini adalah parameter Hak Asasi Manusia yang merupakan suatu nilai-nilai hak asasi manusia yang terkandung atau termuat dalam produk hukum daerah. Meskipun demikian masih banyak koreksi dalam pembentukan produk hukum daerah yang berbasis HAM. Selain adanya masalah mekanisme atau prosedur pembentukan peraturan daerah yang berperspektif HAM, satu hal yang tidak kalah penting adalah substansi atau materi muatan peraturan daerah tersebut yang juga harus selaras dengan prinsip-prinsip HAM sebagaimana diakomodir dalam konstitusi. Meskipun sudah ditetapkannya Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah memberikan berbagai implikasi serta dampak yang cukup signifikan dalam rangka pembentukan produk hukum daerah terutama Perda. Peraturan ini memberikan sinyal positif bagi pemerintah daerah dan legislator daerah agar dapat membuat Perda yang sesuai dengan prinsip HAM baik secara prosedural maupun substansi. Peraturan ini memberikan parameter HAM yang harus dijadikan pedoman dalam pembuatan Perda, akan tetapi dalam peraturan ini belum diatur mengenai konsekuensi yuridis baik sanksi terhadap legislator daerah yang tidak menerapkan prinsip HAM dalam Perda yang dibuatnya, maupun implikasi terhadap perda yang masih tidak sesuai dengan parameter HAM sebagaimana diatur dalam

peraturan menteri tersebut. Sehingga apabila suatu produk hukum daerah belum sesuai dengan parameter HAM sebagaimana yang diatur dalam peraturan bersama menteri tersebut, maka upaya yang dapat dilakukan adalah pengujian maupun pembatalan terhadap produk hukum daerah tersebut.



**DAFTAR ISI**

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN</b> .....	<b>xiii</b>
<b>HALAMAN DAFTAR ISI</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	5
1.3.1 Tujuan penelitian .....	5
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	5
1.4 Metode Penelitian .....	5
1.4.1 Tipe Penelitian .....	5
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	6
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	6
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer.....	7
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder.....	7
1.4.3.3 Bahan Non-Hukum.....	11
1.5.4 Analisis Bahan Hukum.....	8

<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>9</b>
2.1 Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah .....	9
2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah.....	9
2.1.2 Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah.....	10
2.1.3 Pengertian Pemerintah Daerah.....	13
2.1.4 AsasAsas Pemerintah Daerah.....	15
2.1.5 Tugas dan Wewenang Pemerintahan Daerah.....	23
2.2 Produk Hukum.....	24
2.2.1 Definisi Produk Hukum.....	24
2.2.2 Jenis-Jenis Produk Hukum di Indonesia.....	24
2.3 Produk Hukum Daerah.....	25
2.3.1 Definisi Produk Hukum Daerah.....	25
2.3.2 Jenis-Jenis Produk Hukum Daerah.....	25
2.3.3 Pengawasan dan Pengujian Produk Hukum Daerah.....	26
2.4 Hak Asasi Manusia.....	28
2.4.1 Pengertian Hak Asasi Manusia.....	30
2.4.2 Macam-Macam Hak Asasi Manusia.....	31
2.4.3 Hubungan Hak Asasi Manusia dengan Produk Hukum Daerah .....	32
<b>BAB 3 PEMBAHASAN .....</b>	<b>34</b>
3.1 Parameter Hak Asasi Manusia dalam terbentuknya produk hukum daerah berbasis Hak Asasi Manusia .....	34
3.2 Implikasi Hukum Terhadap Pembuatan Produk Hukum Daerah yang tidak Berbasis HAM .....	44
<b>BAB 4 KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>57</b>
4.1 Kesimpulan.....	57
4.2 Saran .....	57
<b>DAFTAR BACAAN.....</b>	<b>.....</b>

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar belakang

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945<sup>1</sup>, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakrsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Namun dalam perjalanannya, banyak pemerintahan daerah yang kebablasan dalam menggunakan kewenangan yang diamanatkan oleh semangat otonomi daerah.

Rakyat menilai bahwa kualitas kebijakan publik dan kinerja DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai *Stakeholder* utama dalam penyelenggaraan tata pemerintahan (*governance*) di daerah dalam pembentukan peraturan daerah selama ini berdasarkan penelitian menunjukkan hasil sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Selanjutnya dalam skripsi ini disebut UUD NRI 1945

- a. Adanya persepsi yang distorsif terhadap makna otonomi yang ditandai dengan pembentukan peraturan daerah yang mengatur penggalan potensi sumber dana sebesar-besarnya melalui pajak dan retribusi, memperjuangkan kepentingan penduduk asli dalam pemerintahan dan pembangunan dan mempergunakan sumber daya alam untuk kepentingan daerah sendiri.
- b. Peraturan Daerah belum berorientasi pada masalah utama yang diharapkan masyarakat seperti peningkatan pelayanan kesehatan, pendidikan dan penanggulangan kemiskinan. Sebagai contoh sederhana menurut Pasal 28 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak bahwa pembuatan akta kelahiran yang menjadi tanggung jawab pemerintah harus diberikan paling lambat 30 hari terhitung sejak tanggal pengajuan permohonan dan tidak dikenai biaya. Sampai sekarang masih kurang dari 5 (lima) Peraturan Daerah yang membebaskan biaya pembuatan akta kelahiran.
- c. Kemampuan legal drafter dalam melakukan legal drafting masih lemah terutama dalam melakukan interpretasi otentik, memahami latar belakang yuridis dan sosiologis dan kelemahan sistematika.
- d. Dalam penetapan kebijakan publik, unsur-unsur masyarakat belum maksimal dilibatkan.
- e. Di Departemen Dalam Negeri dari 3500 Peraturan Daerah yang telah diinventarisasi terdapat 200 Perda yang dibatalkan karena tidak sesuai dengan peraturan yang terkait dengan pengembangan investasi daerah.
- f. Berdasarkan kaji ulang yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan sekitar 1300 Perda, sekitar 600 Perda dinilai perlu direvisi atau dibatalkan karena menciptakan iklim yang tidak kondusif bagi kegiatan ekonomi<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Badan Diklat dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri Tahun 2004, tersedia dalam online <http://hujum.blogspot.com/perancangan-peraturan-daerah.html> pada tanggal 17 Maret 2015 pukul 22.00 WIB.

Berdasarkan pengalaman empirik pemerintahan daerah yang lalu dengan telah dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) diharapkan akan lebih mengaktualisasikan peran dan fungsi legislasi peraturan daerah lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan<sup>3</sup>.

Untuk mengurus dan mengatur urusannya sendiri, pemerintahan daerah berhak untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi daerahnya. Peraturan daerah dapat berfungsi sebagai alat untuk memperlancar jalannya pemerintahan di daerah dan juga dapat memberi petunjuk terhadap hal-hal yang telah diatur dan dilaksanakan<sup>4</sup>. Dalam pasal 236 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda”. Peraturan daerah atau Perda merupakan elemen terpenting dalam pemerintahan daerah. Perda maupun produk hukum daerah lainnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.

Dalam substansi peraturan perundang-undangan secara umum dapat dikatakan menghormati nilai-nilai HAM, adalah apabila substansi peraturan dimaksud menjunjung tinggi atau setidaknya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM. Hak-hak Dasar manusia diakui dan diatur secara tegas dalam konstitusi sejak amandemen kedua UUD NRI 1945 telah merumuskan hak asasi manusia secara luas

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> A. Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM RI. 2006, hal. 38.

yakni dalam Bab XA yang terdiri dari 10 (sepuluh) pasal mulai dari Pasal 28A sampai Pasal 28J<sup>5</sup>.

Secara yuridis penghormatan terhadap nilai-nilai HAM di Indonesia sangat kuat. HAM yang secara konstitusional telah diterima sebagai hukum harus dijabarkan dan selalu diuji dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk itu perlu pemahaman kepada pihak-pihak utamanya pembentuk peraturan perundangan untuk selalu menjamin bahwa peraturan yang sedang disusunnya menghormati, menjunjung tinggi serta tidak bertentangan dengan HAM begitu pula dengan peraturan daerah. Sementara keberpihakan dimaksudkan bahwa hukum semestinya mendorong dan berpihak untuk kepentingan penghormatan pemulihan hak-hak dan pengembalian kebebasan dasar manusia<sup>6</sup>.

Upaya menguatkan prinsip-prinsip HAM dalam Perda terdapat dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun dalam implementasinya masih banyak permasalahan terutama berkaitan dengan implikasi hukum terhadap Perda yang belum berlandaskan HAM mengingat belum ada sanksi yang diatur dalam peraturan menteri tersebut. Berdasarkan hal tersebut, penulis melihat perlu adanya formulasi hukum melalui analisis dalam sebuah penelitian berjudul “PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBASIS HAK ASASI MANUSIA”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Uraian latar belakang diatas merupakan titik penting atas permasalahan yang sedang mengemuka mengenai pembentukan produk hukum daerah berbasis Hak Asasi Manusia. Berkaitan hal tersebut, secara garis besar terdapat dua permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini, antara lain:

---

<sup>5</sup> Nukila Evanty, Nurul Ghufon, *Paham Peraturan Daerah (PERDA) Berspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hal. 94.

<sup>6</sup> *Ibid.*

1. Apakah parameter Hak Asasi Manusia dalam terbentuknya produk hukum daerah yang berbasis Hak Asasi Manusia?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap pembuatan produk hukum daerah yang tidak berbasis Hak Asasi Manusia?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan memahami mengenai parameter Hak Asasi Manusia dalam terbentuknya produk hukum daerah yang berbasis Hak Asasi Manusia.
2. Untuk menganalisa implikasi hukum terhadap pembuatan produk hukum daerah yang tidak berbasis Hak Asasi Manusia.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, diharapkan mampu menjelaskan pemikiran secara konseptual mengenai pembentukan produk hukum daerah berbasis Hak Asasi Manusia dan dapat dijadikan referensi terhadap penelitian yang memiliki relevansi dengan tema penelitian ini.
2. Secara praktis, diharapkan dapat menjadi acuan bagi aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan regulasi mengenai HAM dan dapat membentuk produk hukum yang berbasis HAM sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

### **1.4 Metode Penelitian**

#### **1.4.1 Tipe Penelitian**

Titik tolak penelitian ini adalah ilmu hukum sehingga tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian mengenai penerapan norma-norma hukum positif. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif yang menggunakan literatur sebagai

konsep teori serta pendapat ahli hukum terhadap permasalahan yang dianalisis<sup>7</sup>. Dengan demikian, penelitian yuridis normatif merupakan tipe penelitian dalam penelitian hukum menekankan objek yang diteliti adalah norma karena mengingat bahwa hukum bekerja terutama dengan norma, bukan fakta<sup>8</sup>.

#### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan untuk menganalisis dan memperoleh informasi mengenai isu yang dibahas dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan perundang undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>9</sup>.

Pertama, pendekatan perundangan-undangan di lakukan dengan menelaah perundang undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang berkembang dan tengah di analisis. Kedua, pendekatan konseptual sebagai pendekatan yang berangkat dari pandangan hukum yang berkembang dalam ilmu hukum dalam menguraikan gagasan atas permasalahan relevan yang tengah di hadapi<sup>10</sup>. Hal demikian sejalan dengan pendapat Peter Mahmud yang mengemukakan pendekatan kasus dilakukan dengan telaah terhadap kasus kasus dengan berkaitan dengan isu yang berkembang yang telah menjadi putusan peradilan sehingga mempunyai kekuatan hukum tetap<sup>11</sup>.

#### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hal. 29.

<sup>8</sup> J. Myron Jacobstein dalam bukunya, "Legal Research Illustrated" sebagaimana dikutip CFG Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, Banyumedia, 2008, hal. 27-28.

<sup>9</sup> Jhonny Inrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Jakarta: Banyumedia, 2008, hal. 310.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 95.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 12.

berupa bahan-bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), bahan-bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) serta bahan-bahan non hukum<sup>12</sup>.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya memiliki suatu otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan-bahan hukum sekunder meliputi semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan-bahan hukum sekunder yang dipergunakan oleh peneliti dalam penelitian ini meliputi buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, majalah dan makalah tentang hukum.

c. Bahan Non Hukum

Sumber bahan non hukum berfungsi sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan ini memberikan petunjuk maupun penjelasan

---

<sup>12</sup> Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hal. 181.

terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder. Dengan berpegang kepada pengetahuan dari bahan-bahan non hukum tersebut peneliti mampu untuk menganalisa, mengidentifikasi serta memberikan jawaban atas isu hukum yang dibahas<sup>13</sup>.

#### 1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan setelah seluruh bahan hukum terkumpul. Analisis ini dilakukan dengan mengevaluasi norma-norma hukum yang ada dengan didasarkan pada konstitusi atau aturan-aturan yang lebih tinggi kedudukannya. Tahapan-tahapan analisis ini yang *Pertama*, mengidentifikasi fakta hukum yang ada dan mengeliminasi hal-hal yang relevan dengan permasalahan. *Kedua*, mengumpulkan bahan hukum yang relevan dengan masalah. *Ketiga*, menganalisis masalah yang ada berdasarkan bahan hukum yang telah dikumpulkan. *Keempat*, menyimpulkan pembahasan dalam bentuk argumentasi, dan *Kelima*, mengajukan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun secara konsisten dalam kesimpulan<sup>14</sup>.

Hal demikian dimaksudkan untuk menarik kesimpulan yang dapat dipertanggung jawabkan dengan metode deduktif. Metode deduktif merupakan prosedur penyimpulan logika dalam ilmu pengetahuan yang bertolak dari proporsi kebenaran yang telah diketahui dan disimpulkan secara lebih spesifik atau khusus.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 204-205.

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 171.

## BAB II TINJAUAN PUSKTAKA

### 2.1 Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah

#### 2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Secara normatif pengertian pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom<sup>15</sup>. Pemerintah daerah merupakan unsur yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah akan dapat diselenggarakan dengan baik sehingga tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien jika di dukung oleh sumber daya manusia yang kompeten<sup>16</sup>.

Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang<sup>17</sup>.

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah

---

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>16</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005. hal. 245.

<sup>17</sup> Wikipedia.com: [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia) diakses pada hari minggu tanggal 29 Maret pukul 02.10 WIB.

Pusat<sup>18</sup>. Dalam pemerintah daerah terbagi menjadi beberapa struktural, dimana setiap struktur di dalamnya memiliki tugas dan fungsi masing-masing.

### 2.1.2 Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah bersama-sama DPRD mengatur (*regeling*) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah<sup>19</sup>.

Pada saat pemilihan kepala daerah pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Perjanjian penerusan pinjaman tersebut dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah<sup>20</sup>.

Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah. Pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Wikipedia.com: [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia) diakses pada hari minggu tanggal 29 Maret pukul 02.10 WIB.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundangundangan. Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan tertentu yang dananya tidak dapat disediakan dalam satu tahun anggaran. Pengaturan tentang dana cadangan daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah<sup>22</sup>.

Pemerintah daerah wajib melaporkan posisi surplus/defisit APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. Pemerintah daerah dapat membentuk badan pengelola pembangunan di kawasan perdesaan yang direncanakan dan dibangun menjadi kawasan perkotaan. Pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan. Pemerintah daerah bersama-sama DPRD mengatur (regelling) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah mengurus (bestuur) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah<sup>23</sup>.

Pada saat pemilihan kepala daerah pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain,

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Perjanjian penerusan pinjaman tersebut dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah<sup>24</sup>.

Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah. Pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan<sup>25</sup>.

Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan tertentu yang dananya tidak dapat disediakan dalam satu tahun anggaran. Pengaturan tentang dana cadangan daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah daerah wajib melaporkan posisi surplus/defisit APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. Pemerintah daerah dapat membentuk badan pengelola pembangunan di kawasan perdesaan yang direncanakan dan dibangun menjadi kawasan perkotaan. Pemerintah daerah

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan<sup>26</sup>.

### 2.1.3 Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI 1945. Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak berhubungan hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan daerah, tetap dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah<sup>27</sup>.

Secara etimologis, kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD NRI 1945. Sedangkan kata

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Jimly Assidqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hal. 278.

pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaraannya. Pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota beserta perangkat daerah. Dalam UUD NRI 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam UUD NRI 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, “kekuasaan pemerintahan negara“ dan Bab IV “Pemerintah Daerah”. Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan “pemerintahan daerah” sebagai subjek kalimat.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil tiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

#### 2.1.4 Asas-Asas Pemerintah Daerah

Indonesia adalah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah mempunyai pemerintahan daerah beserta asas-asas yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Asas-asas pemerintahan daerah meliputi<sup>28</sup>:

##### A. Asas Desentralisasi

Asas penyelenggaraan otonomi daerah yang terpenting adalah desentralisasi (Latin: *decentrum*). Desentralisasi dapat diartikan “lepas dari pusat” atau “tidak terpusat”. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah, di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat yang ada didaerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Van Wijk dan Willem menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi satu kepada badan administrasi negara. Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu adalah penyerahan sebagian wewenang pusat ke daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam undang-undang. Ada empat

---

<sup>28</sup> Rasyidah Masdulhak. *Asas Hukum Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Administrasi Negara Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam, Banjarmasin, 2014, hal. 19.

aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata jalannya pemerintahan yang baik, yaitu<sup>29</sup>:

1. Dalam hal politik, untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.
2. Dalam hal manajemen pemerintahan, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dalam hal kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
4. Dalam hal ekonomi pembangunan, untuk melancarkan pelaksanaan suatu program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat. Dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu<sup>30</sup>:
  - a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD NRI 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD NRI 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
  - b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan

---

<sup>29</sup> *Ibid* hal. 20.

<sup>30</sup> *Ibid* hal. 21.

adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

- c. Dasar kebhinekaan: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
- d. Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.
- e. Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat diputuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.
- f. Pemberian kewenangan otonomi daerah kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian diharapkan berimplikasi: pertama, Adanya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan yang diserahkan dengan kewenangan yang utuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Kedua, Adanya perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan tersebut berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, berjalannya proses demokrasi, dan mengupayakan terwujudnya

keadilan dan pemerataan. Di sisi lain, kewibawaan pemerintah akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat serta memfasilitasi masyarakat dan dialog publik dalam pembentukan kebijakan negara, sehingga pelayanan pemerintah kepada publik harus transparan, terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas.

Dalam asas desentralisasi, terdapat kebaikan dan kelemahan, Kelebihan desentralisasi antara lain<sup>31</sup>:

1. mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.
3. dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
5. dapat memberikan kepuasan bagi daerah karena sifatnya lebih langsung.

Sedangkan kelemahan dari sistem desentralisasi antara lain<sup>32</sup>:

1. karena besarnya organ-organ pemerintah, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
2. keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. dapat mendorong timbulnya fanatisme daerah.
4. keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama.
5. diperlukan biaya yang lebih banyak.

#### B. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 23

<sup>32</sup> *Ibid*.

menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Pelimpahan wewenang berdasarkan asas dekonsentrasi adalah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik dari segi keamanan, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Wewenang yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi ini adalah bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Bidang pemerintahan tertentu yang meliputi: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; (2) pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia dan penelitian yang mencakup provinsi; (3) pengelolaan pelabuhan regional; (4) pengendalian lingkungan hidup, promosi budaya/ pariwisata; (5) penanganan penyakit menular dan hama tanaman (6) perencanaan tata ruang provinsi.

Kewenangan daerah otonom Kabupaten/ Kota setelah ada pernyataan dari daerah yang bersangkutan tidak atau belum dapat melaksanakan kewenangannya. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan dengan menselaraskan pelaksanaan otonomi yang nyata, luas, dan bertanggung jawab.

Dalam asas dekonsentrasi, terdapat kelebihan desentralisasi, antara lain<sup>33</sup>:

1. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat.
2. Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka dapat diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidak acuhan masyarakat akan ketidak mampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

3. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah dengan yang diperintah/ rakyat.
4. Kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah dapat mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik, ekonomi, dan administrasi.
5. Dapat menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional.

### C. Asas Sentralisasi

Sentralisasi yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat. Dalam asas sentralisasi, terdapat kelebihan, kebaikan, dan kelemahan, kelebihan desentralisasi antara lain<sup>34</sup>:

1. Menjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat.
2. Dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan.
3. meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa.
4. terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak.
5. tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar.
6. meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian.

Sedangkan kebaikan sentralisasi meliputi<sup>35</sup>:

1. meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat.
2. merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan.
3. mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum.
4. membawa kepada penggalangan kekuatan.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

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

5. dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien

Dan kelemahan dari sistem sentralisasi yaitu:<sup>36</sup>

1. mengakibatkan terbengkalainya urusan-urusan pemerintahan yang jauh dari pusat.
2. menyuburkan tumbuhnya birokrasi (dalam arti negatif) dalam pemerintahan.
3. memberatkan tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat.

#### D. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi<sup>37</sup>. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa, untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya. Pelaksanaan asas tugas pembantuan ini dapat dilaksanakan di provinsi, kota, dan desa. Oleh karena itu, pemerintah dalam melaksanakan asas tugas pembantuan ini, pusat dapat menerapkan di provinsi sampai ke desa. Demikian juga provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah kabupaten/kota sampai ke desa-desa. Pelaksanaan tugas pembantuan ini senantiasa untuk memperkuat kedaulatan Indonesia sebagai negara kesatuan.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah<sup>38</sup>:

1. untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.

---

<sup>36</sup> *Ibid* hal. 24.

<sup>37</sup> Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 11 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>38</sup> Rasyidah Masdulhak, *Op.Cit*, hal. 24

2. bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yaitu<sup>39</sup>:

1. adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa;
2. adanya *political will* atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat;
3. adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan efektif, lebih transparan dan akuntabel;
4. kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya;
5. citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra inilah yang akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Dasar pertimbangan Pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain<sup>40</sup>:

1. keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah.
2. sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikut sertakan pemerintah daerah.
3. perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

---

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

<sup>40</sup> *Ibid* hlm. 25.

### 2.1.5 Tugas dan wewenang Pemerintahan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi<sup>41</sup>:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia;
7. Penanggulangan sosial lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan kabupaten/ kota;

---

<sup>41</sup> *Ibid* hlm. 26.

16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

## 2.2 Produk Hukum

### 2.2.1 Definisi Produk Hukum

Produk hukum adalah undang-undang atau peraturan-peraturan yang ditawarkan untuk bisa dilaksanakan, dipatuhi yang dibarengi dengan hukuman-hukuman apabila tidak dilaksanakan sesuai dengan apa yang tertulis di sana. Hukum atau undang-undang telah mendapatkan sosialisasi dimasyarakatnya. Dan masyarakat, merasa terlindungi oleh adanya peraturan atau undang-undang tersebut. Itu berarti, produk hukum telah dibuat oleh ahli/pakarnya dengan melihat kemudian memadukan dengan kondisi sosial masyarakat penerima produk hukum itu sendiri<sup>42</sup>.

Sedangkan produk hukum berdasarkan kepentingan-kepentingan tertentu/kepentingan politik belumlah bisa menjamin sebuah produk hukum yang ditawarkan kepada masyarakat. Memberikan suatu perlindungan hukum yang sesuai dengan kepentingan masyarakat luas. Produk hukum terbaru yang akan ditawarkan kepada masyarakat (rancangan undang-undang pornografi), misalnya, adalah produk hukum yang tidak dibuat oleh ahli hukum sehingga tawaran produk itu menimbulkan gejolak di masyarakat. Itu produk hukum yang tidak damai. Produk hukum yang dipaksakan oleh kepentingan-kepentingan sekelompok orang yang kemudian mengatas namakan kepentingan bangsa.

### 2.2.2 Jenis-jenis Produk Hukum di Indonesia

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 terdapat Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;

---

<sup>42</sup> <http://putrakan.blogspot.com/2008/10/alternatif-damai-lewat-deal-politik-dan.html> Diakses pada hari minggu 29 Maret 2015 pukul 15.14 WIB.

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

## **2.3 Produk Hukum Daerah**

### **2.3.1 Definisi Produk Hukum Daerah**

Produk hukum daerah yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah suatu negara, seperti negara Indonesia. Jadi, peraturan perundang-undangan nasional adalah aturan-aturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang untuk dipatuhi oleh seluruh warga negara dalam lingkup nasional. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan berlaku bagi semua warga negara Indonesia tanpa terkecuali. Peraturan perundangan ditujukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, semua warga negara wajib menaati peraturan perundang-undangan.

### **2.3.2 Jenis-jenis Produk Hukum Daerah**

Menurut Pasal 1 Ayat 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah adalah Perda atau nama lainnya, Perkada, PB KDH dan Keputusan Kepala Daerah.

1. Perda sebagaimana dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdiri dari :
  - a. Perda Provinsi;
  - b. Perda Kabupaten/Kota.
2. Perkada sebagaimana dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdiri dari :
  - a. Peraturan gubernur; dan
  - b. Peraturan bupati/walikota.
3. Perkada sebagaimana dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdiri dari :
  - a. Peraturan bersama gubernur; dan
  - b. Peraturan bersama bupati/walikota.

### 2.3.3 Pengawasan dan Pengujian Produk Hukum Daerah

Ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “... *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”<sup>43</sup>. Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-

---

<sup>43</sup> Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, hal. 297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.181.

pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan<sup>44</sup>.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara<sup>45</sup>. Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*<sup>46</sup>.

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*)<sup>47</sup>.

## 2.4 Hak Asasi Manusia

### 2.4.1 Pengertian Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia merupakan terjemahan dari *Droits de L'homme* (Perancis), *Human Rights* (Inggris), dan *mensekelije rechten* (Belanda). Di Indonesia,

---

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

<sup>45</sup> Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal. 9.

<sup>46</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hal. 3.

<sup>47</sup> Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, Hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 73.

hak asasi lebih dikenal dengan istilah hak-hak asasi atau juga dapat disebut sebagai hak fundamental<sup>48</sup>. Istilah hak asasi lahir secara monumental sejak terjadinya revolusi Perancis pada tahun 1789 dalam “*Declaration des Droits de L’homme et du Citoyen*” (hak-hak asasi manusia dan warga negara Perancis), dengan semboyan *Liberte* (Kemerdekaan), *Egalite* (Persamaan) dan *Fraternite* (Persaudaraan)<sup>49</sup>.

Hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada manusia secara kodrati. Pengakuan terhadap hak asasi manusia lahir dari adanya keyakinan bahwa semua manusia dilahirkan dalam keadaan bebas dan memiliki harkat dan martabat yang sama antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Selain itu, manusia diciptakan dengan disertai akal dan hati nurani, sehingga manusia dalam memperlakukan manusia yang lainnya harus secara baik dan beradab. Menurut Prof. Koentjoro Poerbapranoto, hak asasi adalah hak yang bersifat asasi, artinya hak yang dimiliki oleh manusia secara kodrat dan tidak dapat dipisahkan dari manusia itu sendiri sehingga sifatnya suci<sup>50</sup>. Sehingga dapat juga dikatakan bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang dimiliki oleh seseorang sebagai anugerah Tuhan yang dibawa sejak lahir.

Hak Asasi Manusia merupakan kumpulan hak-hak dasar dari kehidupan umat manusia, melekat dalam kedirian manusia dan dimiliki sejak lahir, yang mana hak ini ditentukan dari adanya hubungan antara individu dan struktur kekuasaan dalam hal ini adalah negara. HAM membatasi kekuasaan negara dan disaat bersamaan negara dituntut agar dapat melakukan tindakan yang jelas untuk menjamin terciptanya suatu kondisi di mana setiap orang dapat menikmati HAM mereka<sup>51</sup>.

Seseorang dapat memiliki hak-hak mendasar karena dia merupakan manusia sehingga HAM juga sering disebut *negative rights* atau hak-hak yang pada dasarnya tidak membutuhkan pengakuan hukum tentang keberadaannya. Tanpa diatur dalam

---

<sup>48</sup> Krabe dalam Hestu Cipto Handoyo. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusi*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002, Hal. 12.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Nukila Evanty, Nurul Ghuftron, *Op.Cit*, hal. 5

sebuah perundang-undangan atau perjanjian internasional pun, HAM sudah ada dan melekat. Pemerintah dan pemegang kewajiban harus menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM dengan cara memberikan dasar hukum yang jelas dan penyelesaian yang tepat apabila terjadi pelanggaran terhadap HAM tersebut<sup>52</sup>.

Pasal 1 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM memberikan batasan tentang HAM sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara Hukum, Pemerintahan dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia<sup>53</sup>. Menurut pandangan hukum, HAM didefinisikan sebagai sejumlah hak individual dan hak bersama yang diadopsi oleh negara yang berdaulat dan dinyatakan dalam konstitusi negara serta hukum internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sejak Perang Dunia II mempunyai peranan terdepan untuk menentukan dan memajukan HAM. PBB lahir di tengah pencarian upaya untuk membangun aliansi antarnegara untuk memastikan perdamaian dunia<sup>54</sup>.

Pada tanggal 26 Juni 1945, lahirlah Piagam PBB yang pada intinya memiliki tiga gagasan utama, yakni *Pertama*, hubungan antara perdamaian, keamanan internasional dan kondisi yang lebih baik bagi kesejahteraan ekonomi dan sosial disisi lain perhatian terhadap HAM, *kedua*, perlindungan internasional terhadap HAM sebagai salah satu tujuan utama PBB, dan *ketiga*, negara-negara anggota diberikan tugas hukum untuk memastikan bahwa hak-hak dan kebebasan yang ada harus ditegakkan dan dikembangkan secara luas dan efektif. Pada akhirnya, HAM dikodifikasi dalam beberapa perjanjian internasional, nasional dan instrumen hukum HAM yang telah diratifikasi oleh banyak negara termasuk Indonesia dan HAM akhirnya dikenal sebagai suatu sistem nilai bersama. HAM menjangkau segala aspek kehidupan. Pemenuhan HAM dapat memberdayakan perempuan dan laki-laki untuk

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Lihat pasal 1 undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

<sup>54</sup> *Ibid.*

membentuk kehidupan yang merdeka, sejajar dan penghormatan yang layak terhadap martabat manusia. HAM terdiri atas hak sipil, politik, sosial, ekonomi dan budaya maupun hak masyarakat secara bersama-sama untuk menentukan nasib sendiri, persamaan, pembangunan, perdamaian dan lingkungan yang bersih. Negara dan masyarakat internasional harus mengambil langkah-langkah dalam menciptakan kondisi dan perangkat-perangkat hukum penting untuk pemenuhan HAM secara keseluruhan<sup>55</sup>.

Lebih jauh, hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya menekankan secara mendasar pada hal-hal yang universal, saling terkait dan dapat jelas terlihat. HAM bersifat universal karena didasarkan pada kenyataan bahwa setiap orang mempunyai martabat dengan tidak memandang atas perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, suku dan asal muasal secara sosial, kepercayaan, bahasa, kebangsaan, umur, orientasi seksual, kecacatan dan segala macam perbedaan lainnya. Kerena HAM telah diterima oleh seluruh negara dan masyarakat dunia, diterapkan secara sama dan tidak ada perbedaan pada setiap orang di manapun seseorang itu berada di belahan dunia ini<sup>56</sup>.

#### 2.4.2 Macam-macam Hak Asasi Manusia

Macam-macam Hak Asasi Manusia yang hingga saat ini telah berhasil dirumuskan, antara lain sebagai berikut<sup>57</sup>.

- a. Hak Asasi Pribadi: Hak asasi pribadi adalah hak kemerdekaan memeluk agama, beribadat menurut agama masing-masing, menyatakan pendapat dan kebebasan berserikat atau berorganisasi.
- b. Hak Asasi Ekonomi atau Hak Milik: Hak asasi ekonomi atau hak miliki adalah hak kebebasan memiliki sesuatu, hak menjual dan membeli sesuatu, serta hak mengadakan suatu kontrak atau perjanjian.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid* hal. 8.

<sup>57</sup> <http://www.pengertianahli.com/2014/10/pengertian-ham-dan-macam-ham.html>, diakses pada tanggal 24 Maret 2015 pukul 21.02 WIB.

- c. Hak Asasi Persamaan Hukum: Hak asasi persamaan hukum adalah hak memperoleh perlakuan yang sama dalam keadilan hukum dan pemerintahan.
- d. Hak Asasi Politik: Hak asasi politik adalah hak diakui dalam kedudukan sebagai warga negara yang sederajat. Olehnya itu, tiap-tiap warga negara wajar mendapat hak keikutsertaan dalam pemerintahan, seperti hak memilih dan dipilih, mendirikan organisasi atau partai politik serta hak mengajukan petisi dan kritik atau saran.
- e. Hak Asasi Sosial dan Kebudayaan: Hak Asasi Sosial dan Kebudayaan adalah kebebasan hak untuk memperoleh pengajaran dan pendidikan atau hak memilih pendidikan dan hak mengembangkan kebudayaan yang disukai.
- f. Hak Asasi Perlakuan Tata Cara Peradilan dan Perlindungan Hukum: Hak asasi perlakuan tata cara peradilan dan perlindungan hukum adalah hak mendapat perlakuan yang wajar dan adil dalam penggeledahan (razia, peradilan, penangkapan, dan pembelaan hukum).

#### 2.4.3 Hubungan Hak Asasi Manusia dengan Produk Hukum Daerah

Terdapat keterkaitan yang sangat erat antara Hak Asasi Manusia dengan produk hukum daerah. Sebuah produk hukum yang baik dapat mengakomodir segala kepentingan masyarakat serta berlandaskan pada nilai-nilai Hak Asasi Manusia, baik itu yang bersumber dari ideologi bangsa, konstitusi, peraturan perundang-undangan, maupun prinsip-prinsip HAM internasional. Begitu pula sebuah produk hukum daerah yang tidak mencerminkan prinsip-prinsip HAM belum dapat dikatakan sebagai produk hukum daerah yang baik. Oleh karena itu sebuah produk hukum daerah, atau dalam hal ini terutama peraturan daerah wajib berlandaskan HAM dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Indonesia berada dalam pusran semangat untuk secara cepat menyelaraskan diri dengan gerak bangsa-bangsa lain di dunia dalam upaya pemajuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Semenjak gong otonomi daerah ditabuh di awal tahun 2000, beribu peraturan telah diterbitkan oleh Daerah-daerah tingkat I dan II

diseluruh Indonesia. Dalam telaah pemerintah, terdapat 700 Perda, diantaranya bermasalah dan tidak layak terbit. Sebagian diantaranya menghambat investasi, bertentangan dengan peraturan di atasnya ataupun menciptakan tumpang tindih dengan Perda yang lain<sup>58</sup>.

Dewasa ini berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah pusat agar para legislator daerah dapat membuat Perda serta produk hukum daerah lainnya yang berbasis HAM. Salah satunya diterbitkannya Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan ini memuat berbagai parameter-parameter HAM dalam segala aspek yang wajib diperhatikan dalam pembuatan produk hukum daerah. Peraturan ini juga merupakan gerbang utama dalam rangka penegakan HAM di daerah. Inilah korelasi yang utama antara HAM dengan produk hukum daerah.

---

<sup>58</sup> Adnan Buyung Nasution dan A. Petra M. Zein. *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006. hal. xx

### **BAB III PEMBAHASAN**

#### **3.1 Parameter Hak Asasi Manusia dalam terbentuknya produk hukum daerah yang berbasis Hak Asasi Manusia.**

Parameter Hak Asasi Manusia adalah ukuran nilai-nilai hak asasi manusia yang dimuat dalam pembentukan produk hukum daerah. Proses pembuatan peraturan daerah yang berspektif HAM adalah proses penyusunan yang taat prosedural sesuai kewenangan dan ketentuan yang disepakati, serta memberikan kesempatan secara adil kepada setiap anggota masyarakat secara transparan dan partisipatif<sup>59</sup>. Selain masalah mekanisme atau prosedur pembentukan peraturan daerah yang berperspektif HAM, satu hal yang tidak kalah penting adalah substansi atau materi muatan peraturan daerah tersebut yang juga harus selaras dengan prinsip-prinsip HAM sebagaimana diakomodir dalam konstitusi.

Substansi peraturan perundang-undangan secara umum dapat dikatakan menghormati nilai-nilai HAM, adalah apabila substansi peraturan dimaksud menjunjung tinggi atau setidaknya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM. Hak-hak Dasar manusia diakui dan diatur secara tegas dalam konstitusi sejak amandemen kedua UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah merumuskan hak asasi manusia secara luas yakni dalam Bab XA yang terdiri dari 10 (sepuluh) pasal mulai dari Pasal 28A sampai Pasal 28J<sup>60</sup>. rumusan Pasal-Pasal dalam UUD 1945 ini sebenarnya diadopsi dari undang-undang yang telah disahkan sebelumnya yakni sebagian besar berasal dari UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Rumusan Pasal yang diadopsi oleh konstitusi tersebut dijabarkan dalam 27 materi muatan HAM, yang kemudian diperluas sehingga dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) kelompok materi, yaitu<sup>61</sup>:

---

<sup>59</sup> Nukila Evanty, Nurul Ghufron, *Op.Cit*, hal. 93

<sup>60</sup> *Ibid*, hal. 94

<sup>61</sup> *Ibid*, hal. 99-102.

a. Kelompok Hak-hak Sipil :

Terhadap hak-hak sipil tersebut, dalam keadaan apapun atau bagaimanapun, negara tidak dapat megurangi arti hak-hak yang ditentukan. Namun, ketentuan tersebut tentu tidak dimaksud dan tidak dapat diartikan atau digunakan sebagai dasar untuk membebaskan seseorang dari penuntutan atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang diakui menurut ketentuan hukum Internasional. Pembatasan dan penegasan ini penting untuk memastikan bahwa ketentuan tersebut tidak dimanfaatkan secara semena-mena oleh pihak-pihak yang berusaha membebaskan diri dari ancaman tuntutan. Justru di sinilah letak kontroversi yang timbul setelah ketentuan Pasal 281 Perubahan Kedua UUD 1945 disahkan beberapa waktu yang lalu. Kelompok Hak-hak Sipil meliputi:

- 1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya.
- 2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan.
- 3) Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan.
- 4) Setiap orang bebas menaeluk agama dan beribadat menurut agamanya.
- 5) Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani.
- 6) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan umum.
- 7) Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan.
- 8) Setiap orang berhak untuk tidak atas dasar hukum yang berlaku surut.
- 9) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- 10) Setiap orang berhak akan status kewarganegaraan.
- 11) Setiap orang berhak untuk bebas bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan dan kembali ke negaranya.
- 12) Setiap orang berhak memperoleh suaka politik.

13) Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

b. Kelompok Hak-hak Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya

Kelompok hak politik, ekonomi dan sosbud meliputi:

- 1) Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai.
- 2) Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat.
- 3) Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
- 4) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan.
- 5) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan.
- 6) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi.
- 7) Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat.
- 8) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.
- 9) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran.
- 10) Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia.
- 11) Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa.
- 12) Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional.

- 13) Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.
- c. Kelompok Hak-hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan
- 1) Setiap warga negara yang menyanggah masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.
  - 2) Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.
  - 3) Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum.
  - 4) Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orang tua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.
  - 5) Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam.
  - 6) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.
  - 7) Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus sebagaimana ditentukan dalam ayat (1) pasal ini, tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (13).
- d. Tanggung Jawab Negara dan Kewajiban Asasi Manusia
- 1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- 2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas dan kesusilaan, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.
- 3) Negara bertanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia.
- 4) Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

Kelompok-kelompok materi HAM tersebut merupakan parameter secara umum yang dapat digunakan sebagai acuan dalam pembentukan produk hukum daerah khususnya Peraturan Daerah (Perda). Namun secara spesifik parameter pembentukan produk hukum daerah yang berbasis HAM disebutkan secara terperinci dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan ini diharapkan menjadi panduan bagi legislator daerah agar produk hukum daerah yang dibuatnya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM. Substansi peraturan menteri ini berisi 4 pasal, dimana parameter HAM sebagai acuan produk hukum daerah merupakan lampiran dari peraturan bersama itu.

Dalam lampiran peraturan bersama menteri tersebut, disebutkan parameter-parameter HAM yang terbagi kedalam dua kategori yakni parameter umum dan parameter khusus. Secara umum pembentukan produk hukum daerah agar memperhatikan prinsip-prinsip non diskriminasi, prinsip kesetaraan gender, dan

memperhatikan pembagian urusan pemerintahan yang diperinci atau yang di kelompokkan dalam 31 aspek yakni<sup>62</sup>:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum;
- d. Perumahan;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perhubungan;
- h. Lingkungan hidup;
- i. Pertanahan;
- j. Kependudukan dan catatan sipil;
- k. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- m. Sosial;
- n. Ketenagakerjaan dan ketransmigrasian;
- o. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- p. Penanaman modal;
- q. Kebudayaan dan pariwisata;
- r. Kepemudaan dan olah raga;
- s. Kesatuan bangsa politik dalam negeri;
- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. Statistic;
- w. Kearsipan;
- x. Perpustakaan;
- y. Komuniskasi dan informatika;
- z. Pertanian dan ketahanan pangan;
- aa. Kehutanan;Energi dan sumber daya mineral;
- bb. Perdagangan; dan
- cc. Perindustrian.

Aspek-aspek tersebut bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Parameter HAM dalam

---

<sup>62</sup> Lampiran Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, hal. 3.

lampiran peraturan bersama menteri ini didasarkan pada jenis urusan tertentu yang telah diserahkan kepada daerah oleh Pemerintah Pusat berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya.

Diterbitkannya peraturan bersama menteri ini pada awalnya disebabkan banyaknya peraturan daerah yang tidak mencerminkan HAM bahkan sebagian besar cenderung melanggar prinsip-prinsip HAM baik yang terkandung dalam konstitusi maupun undang-undang tentang HAM, mengingat selama ini belum ada peraturan yang secara spesifik mengatur mengenai parameter HAM. Akan tetapi patut disayangkan parameter HAM ini tidak di atur dalam peraturan yang lebih tinggi seperti undang-undang. Karena secara hierarkies undang-undang berkedudukan lebih tinggi dari pada peraturan menteri, sehingga kekuatan berlakunya pun dipandang lebih kuat.

Beberapa produk hukum daerah yang substansinya masih dirasa bertentangan dengan HAM antara lain terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003, Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba, dan Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran. Salah satu pasal dalam Perda Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003, Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah yang dinilai bertentangan dengan HAM adalah Pasal 5 yang menyatakan “*Setiap Karyawan Karyawati, mahasiswa mahasiswi dan siswa Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau Madrasah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTSi yang beragama islam diwajibkan berbusana Muslim dan Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum yang beragama islam adalah bersifat/himbauan*”. Sedangkan yang dimaksud dengan berpakaian muslim dan muslimah diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8:

Pasal 7:

- (1) *Ketentuan mengenai pakaian muslim dan muslimah bagi karyawan karyawati pada kantor Pemerintah dan Swasta sebagaimana tersebut dalam pasal 6 ayat (1) huruf a adalah sebagai berikut:*

A. *KARYAWAN:*

- 1) *Memakai Celana Panjang / Pendek sampai lutut*
- 2) *Memakai baju lengan panjang/ pendek.*

B. *KARYAWATI:*

- 1) *Memakai Baju lengan panjang yang menutupi pinggul;*
  - 2) *Memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki;*
  - 3) *Memakai kerundung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengkuk dan dada*
- (2) *Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus Pandang, dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat);*
- (3) *Ketentuan mengenai model pakaian Muslim dan Muslimah diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.*

Pasal 8:

- (1) *Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah bagi siswa dan Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada pasal 6 ayat (1) huruf b adalah sebagai berikut:*

A *LAKI-LAKI*

- 1) *Memakai Celana Panjang;*
- 2) *Memakai Baju lengan Panjang, pendek.*

B *PEREMPUAN*

- 1) *Memakai Baju lengan Panjang yang menutupi Pinggul dan dada.*
  - 2) *Memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki.*
  - 3) *Memakai kerundung yang menutupi rambut, telinga, leher dan tengkuk serla dada.*
- (2) *Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus pandang dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak Ketat).*
- (3) *Ketentuan mengenai model pakaian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.*

Adanya kewajiban bagi seorang muslimah atau perempuan untuk berjilbab berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap cara pandang seseorang perempuan mengenai cara berpakaian. Meskipun untuk seorang muslim atau laki-laki juga diwajibkan berbusana muslim, akan tetapi tidak berimplikasi penuh terhadap cara pandang seseorang dan tidak membatasi aktifitas hidupnya. Keperpihkan perda ini terhadap perempuan dirasa tidak berimbang dan tidak memperhatikan prinsip non

diskriminasi dan kesetaraan gender sebagaimana diatur dalam parameter HAM, dikarenakan berdasarkan parameter HAM produk hukum daerah harus bisa mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman bagi seluruh masyarakat tanpa memandang gender. Serta tidak membatasi hak kebebasan yang mendasar dalam kehidupan baik secara individual maupun bermasyarakat.

Selain permasalahan mengenai perda yang melanggar prinsip HAM juga masih terdapat dalam rumusan pasal pada Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran. Salah satu pasal yang dianggap diskriminatif terhadap perempuan adalah Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan *“Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, dilapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, disudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Daerah”*. Rumusan ketentuan kata “mencurigakan” menjadi salah satu klausula yang tidak akan dapat memenuhi unsure objektif suatu kaidah pelanggaran karena kalimat tersebut tidak berdasar atau tidak jelas, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketentuan ini merupakan suatu bentuk diskriminasi terhadap perempuan, karena kecurigaan dilamatkan pada perempuan. Pasal ini juga berpotensi untuk disalahgunakan sebagai pengaduan yang hanya didasarkan pada kecurigaan seseorang yang bersifat subjektif.

Disisi lain masih banyak pula produk hukum daerah yang telah mengakomodir nilai-nilai HAM bahkan sebelum parameter HAM disahkan melalui peraturan menteri. Sebagai contoh, Qanun di DI Aceh yang sebagaian besar menimbulkan kontroversi karena berdasar pada hukum syariat Islam, pada beberapa Qanun (Perda Aceh) sudah sesuai dengan parameter HAM. Qanun tersebut adalah Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan. Qanun ini memuat hak dan kewajiban bagi hak perempuan. Beberapa pasal yang mengatur mengenai hak seorang perempuan adalah Pasal 7 dan Pasal 8:

Pasal 7:

- (1) *Perempuan berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran pada semua jenis, jenjang, dan jalur pendidikan, tanpa hambatan dan tekanan apapun dalam rangka meningkatkan keterampilan dan kualitas hidupnya.*
- (2) *Perempuan berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundangundangan.*
- (3) *Perempuan berhak memperoleh pekerjaan dan jabatan pada semua kelembagaan baik lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan dan pada semua tingkatan.*
- (4) *Perempuan berhak memperoleh perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang mengancam keselamatan dan/atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi.*
- (5) *Perempuan berhak mendapatkan akses informasi dan pelayanan kesehatan yang optimal dan berkualitas.*

Pasal 8:

- (1) *Perempuan berhak menduduki posisi jabatan politik, baik di lingkungan eksekutif maupun legislatif secara proporsional.*
- (2) *Perempuan berhak melakukan berbagai aktifitas politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Perempuan berhak menduduki jabatan setiap jenjang kepengurusan partai politik nasional maupun partai politik lokal secara proporsional.*
- (4) *Perempuan berhak dicalonkan sebagai anggota legislatif oleh partai politik nasional maupun partai politik lokal sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.*

Apabila melihat pasal dari Qanun diatas maka dapat dikatakan sesuai dengan parameter HAM baik parameter secara umum maupun parameter secara khusus. Dikatakan memenuhi parameter secara umum karena pasal tersebut sesuai dengan prinsip non diskriminasi dan kesetaraan gender, artinya Qanun ini tidak membatasi seseorang dari segi gender atau jenis kelamin untuk melaksanakan aktifitas baik di bidang politik ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. Sedangkan parameter khusus yang menunjukkan bahwa Qanun ini telah mengintegrasikan nilai-nilai HAM terlihat pemenuhan aspek perlindungan dan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dimana pemerintah berkewajiban

memberikan kesempatan bagi perempuan dalam mengimplementasikan hak-haknya. Qanun ini telah memberikan kesempatan yang sama bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan social, budaya, dan politik serta kesempatan yang sama di depan hukum. Serta memberikan perlindungan bagi pemenuhan kebutuhan hidup dan mendapatkan pendidikan yang layak. Inilah yang diharapkan pemerintah dalam pembentukan produk hukum daerah kedepannya agar senantiasa berpedoman pada prinsip-prinsip HAM dalam segala bidang.

### **3.2 Implikasi Hukum Terhadap Pembuatan Produk Hukum Daerah yang tidak Berbasis HAM**

Lahirnya aturan hukum berupa Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah memberikan berbagai implikasi serta dampak yang cukup signifikan dalam rangka pembentukan produk hukum daerah terutama Perda. Peraturan ini memberikan sinyal positif bagi pemerintah daerah dan legislator daerah agar dapat membuat Perda yang sesuai dengan prinsip HAM baik secara prosedural maupun substansi. Peraturan ini memberikan parameter HAM yang harus dijadikan pedoman dalam pembuatan Perda, akan tetapi dalam peraturan ini belum diatur mengenai konsekuensi yuridis baik sanksi terhadap legislator daerah yang tidak menerapkan prinsip HAM dalam Perda yang dibuatnya, maupun implikasi terhadap perda yang masih tidak sesuai dengan parameter HAM sebagaimana diatur dalam peraturan menteri tersebut.

Permasalahan mengenai produk hukum daerah terutama Perda yang bermasalah dan diduga melanggar HAM pada dasarnya merupakan permasalahan yang harus segera ditangani secara serius, tidak hanya membentuk sebuah regulasi saja akan tetapi seharusnya terdapat mekanisme yang lebih serius pula. Berdasarkan hasil temuan Kementerian Keuangan pada tahun 2009, dari 14.000 Perda, terdapat lebih dari 4000 Perda yang bermasalah dan dinyatakan dicabut pemerintah. Sementara itu, dari hasil evaluasi Perda yang dilakukan oleh Kementerian Dalam

Negeri dibatalkan 1800 Perda dari jumlah yang seharusnya direkomendasikan oleh Kementerian Keuangan<sup>63</sup>.

Pemerintah melalui Kemendagri, dalam rentang waktu 2002-2009 juga telah membatalkan sebanyak 1.878 Perda. Tahun 2010, Kemendagri telah mengklarifikasi 3.000 Perda dan menemukan sebanyak 407 Perda di antaranya bermasalah. Sepanjang tahun 2011, diklarifikasi pula 9000 Perda dan ditemukan 351 bermasalah. Menurut data pemerintah, Pemerintah Daerah dengan jumlah Perda bermasalah terbanyak adalah Provinsi Sumatera Utara, yaitu sebanyak 217 Perda<sup>64</sup>. Data-data Perda yang bermasalah tersebut didapatkan sebelum peraturan bersama menteri mengenai parameter HAM disahkan (sebelum tahun 2012). Akan tetapi, faktanya setelah peraturan tersebut disahkan masih banyak terdapat Perda yang masih bertentangan dengan HAM. Sebagai contoh adalah produk Qanun DI Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang sempat memicu polemik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Nangroe Aceh Darussalam (NAD)<sup>65</sup>.

Masih banyaknya Perda-perda yang melanggar HAM menunjukkan masih lemahnya implementasi peraturan bersama menteri tentang HAM. Meskipun peraturan ini belum mengatur mengenai implikasi hukum produk hukum daerah yang tidak berbasis HAM, secara normatif konstitusional perda yang sudah disahkan dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal pembatalan, sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan<sup>66</sup>, artinya segala akibat-akibat hukum sebelum Perda ini dibatalkan akan batal demi hukum pula. Terdapat mekanisme pengujian dan pembatalan Perda-perda yang bermasalah. Hal ini dikarenakan produk hukum daerah seperti Perda menempati posisi hierarkhis dalam

---

<sup>63</sup> Data Kementerian Keuangan (Kemenkeu) mengenai Perda bermasalah pada tahun 2009, Diakses pada [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 11 Juni 2012.

<sup>64</sup> Muhammad, R. Gani, *Perda Bermasalah, Proses & Mekanisme Penetapan*, Makalah pada Sosialisasi Perda Bermasalah di BPK Perwakilan Sumatera Barat, 7 Juni 2012.

<sup>65</sup> King Faisal Sulaiman, 2014. *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hal. 12.

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, Op. cit, hal. 239.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diatur dalam Pasal 7, dimana Perda menempati posisi dibawah Undang-Undang. Sehingga secara konstitusional Perda yang bermasalah dapat diajukan pengujian di Mahkamah Agung (MA)<sup>67</sup> melalui mekanisme *judicial review*. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b, dan ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman junto Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung. Secara prosedural pengajuan keberatan atas Perda yang bermasalah di MA mengacu pada Perma No. 1 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Materil dimana permohonan keberatan diajukan langsung ke MA tanpa melalui Pengadilan Negeri. Adapun mekanisme pengajuan permohonan berdasarkan Perma Nomor 1 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- a. Permohonan diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.
- b. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat: (i) nama dan alamat pemohon dan (ii) uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa (iii) materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan daerah dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan atau (iv) pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku dan berisi hal-hal dan berisi hal-hal yang diminta untuk diputus.
- c. Permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan peraturan daerah tersebut.
- d. Panitera Mahkamah Agung memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan, dapat meminta langsung kepada pemohon keberatan untuk melengkapinya.

---

<sup>67</sup> Salah satu kewenangan Konstitusional MA dalam menguji Perda diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Mahkamah Agung berwenang Mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

- e. Panitera Mahkamah Agung wajib mengirimkan salinan permohonan tersebut kepada pihak Termohon setelah terpenuhi kelengkapan berkasnya.
- f. Termohon wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah diterima salinan permohonan tersebut.
- g. Panitera Mahkamah Agung menyampaikan kepada Ketua Mahkamah Agung untuk menetapkan Majelis Mahkamah Agung setelah lengkap berkas salinan permohonan keberatan tersebut.
- h. Penetapan majelis dilaksanakan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung.

*Judicial review* sendiri merupakan pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan atau lembaga *judisial*. Selain mekanisme *Judicial review*, terdapat pengujian lain untuk menguji produk hukum yakni mekanisme *executive review* dan *legislative review*. Kedua mekanisme pengujian tersebut sering disebut sebagai *toetsingrecht* yakni pengujian oleh lembaga yang mengeluarkan produk hukum tersebut. *Toetsingrecht* atau hak untuk menguji itu, jika diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator, maka proses pengujian demikian itu lebih tepat disebut sebagai *legislative review*, bukan *judicial review*. Demikian pula jika hak menguji (*toetsingrecht*) itu diberikan kepada pemerintah, maka pengujian seperti ini disebut sebagai *executive review* bukan *judicial review* ataupun *legislative review*<sup>68</sup>.

Pada prinsipnya kontrol normatif atau sistem pengujian terhadap norma hukum dapat dilakukan sendiri oleh lembaga pembuatnya (kontrol internal) ataupun dilakukan oleh lembaga lain (kontrol eksternal) tergantung pada subjek yang membuat dan objek yang diuji dari sebuah produk hukum tersebut. Begitupula dengan produk hukum daerah dimana pada dasarnya produk hukum daerah tidak

---

<sup>68</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006, hal. 2.

hanya berbentuk sebuah peraturan (*regeling*) akan tetapi terdapat pula produk hukum daerah yang bersifat penetapan (*beschikking*)<sup>69</sup>.

Untuk mengetahui Perda-Perda yang bermasalah atau melanggar prinsip HAM, diperlukan pengawasan oleh pemerintah guna mengevaluasi Perda-Perda tersebut hingga menentukan langkah akhir apakah Perda-Perda tersebut akan dibatalkan atau digantikan dengan Perda yang lain. Secara yuridis normatif, tidak ada klausula dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan secara tegas mengenai bentuk pengawasan terhadap pembuatan produk hukum daerah dan implementasi produk hukum daerah. Meskipun tidak ada penyebutan nomenklatur perihal model pengawasan mana yang dianut, namun terdapat sejumlah klausa pengaturan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang secara intrinsik mengindikasikan terdapat dua model pengawasan yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Secara sistematis, mekanisme pengujian (*executive review*) atas peraturan daerah dikonstruksikan sebagai rangkaian dari proses klarifikasi dan evaluasi oleh pemerintah atas rancangan peraturan daerah (Raperda maupun peraturan daerah (Perda) itu sendiri.

Secara prosedural normatif, aktualisasi pengujian atas Perda oleh pemerintah (*executive review*) dapat dijelaskan sebagai berikut<sup>70</sup>:

- a. Perda disampaikan pada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan atau diundangkan.
- b. Pembatalan Perda (Propinsi/Kabupaten/Kota) ditetapkan dengan peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda tersebut dan jika Pemerintah tidak mengeluarkan Perpres untuk membatalkan Perda tersebut, maka Perda dimaksud dinyatakan berlaku.
- c. Pemerintah daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota) yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh

---

<sup>69</sup> King Faisal Sulaiman, Op. cit, hal. 83.

<sup>70</sup> King Faisal Sulaiman, Op. Cit, hal. 91-92.

peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

- d. Apabila keberatan dikabulnya sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Dalam prakteknya, pengujian Perda oleh pemerintah (*executive review*) tersebut diterapkan pada level Provinsi dan level Kabupaten/Kota dengan prosedur yang dapat dieksplansi lebih lanjut sebagai berikut<sup>71</sup>:

- 1) Gubernur menyampaikan Perda kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.
- 2) Untuk melakukan klarifikasi dimaksud, Menteri Dalam Negeri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lengkap Departemen Dalam Negeri sesuai kebutuhan dan ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.
- 3) Tim klarifikasi bekerja dan melaporkan hasil klarifikasi Perda kepada Menteri Dalam Negeri dalam berita acara.
- 4) Hasil klarifikasi Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan.
- 5) Pembatalan yang dimaksud bisa berupa sebagian atau seluruh materi (pasal dan/atau ayat) peraturan daerah Propinsi dan harus disertai dengan alasan dengan menunjukkan:
  - a. Pasal dan atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum.
  - b. Pasal dan atau ayat yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 92-93.

- 6) Gubernur menghentikan pelaksanaan Perda propinsi paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Sedangkan pengawasan represif Perda Kabupataen/Kota adalah sebagai berikut<sup>72</sup>:

- 2) Bupati/Walikota menyampaikan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.
- 3) Untuk melakukan klarifikasi dimaksud, Gubernur membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan dan ditetapkan dengan keputusan klarifikasi.
- 4) Tim klarifikasi bekerja dan melaporkan hasil klarifikasi Perda kepada Gubernur dalam bentuk berita acara.
- 5) Hasil klarifikasi Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.
- 6) Pembatalan yang dimaksud bisa berupa sebagian atau seluruh materi (pasal dan/atau ayat) peraturan daerah Kabupaten/Kota dan harus disertai dengan alasan dengan menunjukkan:
  - a) Pasal dan atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum.
  - b) Pasal dan atau ayat yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 7) Bupati/Walikota menghentikan pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Adapun kelompok Perda (propinsi/Kabupaten/Kota) yang masuk kategori khusus yakni terdiri dari Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah,

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hal. 95.

Perubahan APBD, Pajak daerah, Retribusi daerah, Tata ruang daerah. Adapun peraturan daerah yang masuk kategori khusus ini, tidak lain merupakan Perda yang bersumber dari Raperda sebelumnya dimana pada saat dilakukan pengawasan preventif oleh pemerintah ditemukan bermasalah, akan tetapi pada kenyataannya tetap diundangkan (ditetapkan) oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, mekanisme pengujian (*executive review*) terhadap Perda-Perda kategori khusus itu, didahului dengan pengawasan preventif berupa proses evaluasi terhadap rancangan Perda (Raperda) yang dimaksud<sup>73</sup>.

Berbeda dengan pengawasan repersif, pengawasan preventif dalam pengawasannya adalah sebagai berikut<sup>74</sup>:

- a. Gubernur menyampaikan Raperda propinsi tentang APBD, perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan evaluasi.
- b. Untuk melakukan evaluasi terhadap Raperda propinsi yang dimaksud, Menteri Dalam Negeri membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen Dalam Negeri sesuai kebutuhan dan ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.
- c. Tim evaluasi bekerja dan melaporkan hasil evaluasinya kepada Menteri Dalam Negeri yang dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan Menteri dalam Negeri.
- d. Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah berkoordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang dimana hasil koordinasi tersebut dijadikan sebagai bahan keputusan Menteri Dalam Negeri.

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hal. 97.

<sup>74</sup> *Ibid*, hal. 97-98.

- e. Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasinya kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda propinsi dimaksud dan Gubernur diwajibkan menindak lanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
- f. Apabila gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tetap menetapkan menjadi Perda, Menteri membatalkan Perda tersebut dengan Peraturan Menteri.
- g. Gubernur menghentikan pelaksanaan Perda propinsi paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan Gubernur tentang pembatalan Perda tersebut.

Sedangkan pengawasan preventif Raperda Kabupaten/Kota sebagai berikut<sup>75</sup>:

- a. Bupati/Walikota menyampaikan Raperda Kabupaten/Kota tentang APBD, perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD kepada Gubernur untuk mendapatkan evaluasi.
- b. Untuk melakukan evaluasi terhadap Raperda Kabupaten/Kota tersebut, Gubernur membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan dan ditetapkan dengan keputusan Gubernur.
- c. Tim evaluasi bekerja dan melaporkan hasil evaluasinya kepada Gubernur untuk kemudian dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan Gubernur.
- d. Gubernur dalam melakukan evaluasi Raperda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri dan hasil koordinasinya dijadikan sebagai bahan Keputusan Gubernur.
- e. Gubernur menyampaikan hasil evaluasinya kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda

---

<sup>75</sup> *Ibid*, hal. 100.

Kabupaten/Kota dimaksud dan Bupati/Walikota diwajibkan menindak lanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi itu.

- f. Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti dan tetap menetapkan menjadi Perda, Gubernur membatalkan Perda tersebut dengan Peraturan Gubernur.
- g. Bupati/Walikota menghentikan pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan Gubernur tentang pembatalan Perda tersebut.

Meskipun Peraturan Bersama Menteri tentang Parameter HAM Dalam Pembuatan Produk Hukum Daerah telah disahkan pada tahun 2012 silam, namun dapat dilihat bahwa aturan ini belum dapat di implementasikan dengan baik. Pada tanggal 22 Agustus 2013 lalu Indonesia mendapat Surat Terbuka dari Amnesty International dan CEDAW Working Group Indonesia (CWGI) tentang implementasi kewajiban HAM bagi Indonesia berdasarkan Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) yang diratifikasi tahun 1984, dan dijadikan hukum nasional pada tahun yang sama melalui UU No.7/1984.

Surat terbuka ini berisi pengamatan yang dilakukan oleh CWGI atas implementasi segala aturan hukum dalam upaya menegakkan nilai-nilai HAM khususnya bagi Perempuan dan Anak, yang salah satunya juga menilai implementasi dari Peraturan Bersama Menteri Tentang Parameter HAM dalam pembentukan produk hukum daerah. Berdasarkan surat ini Indonesia dinilai gagal dalam memenuhi kewajibannya berdasarkan Konvensi CEDAW<sup>76</sup>.

Komite merekomendasikan untuk mencabut atau mengamandemen semua Undang-Undang dan peraturan semacam itu dalam jangka waktu yang jelas. Lebih

---

<sup>76</sup> Surat terbuka Amnesty International dan CEDAW Working Group Indonesia (CWGI) tentang minimnya kemajuan dalam mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi komite pbb untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, dalam: <https://www.amnesty.org/download/documents/12000/asa210282013in.pdf> diakses pada 24 Mei 2015, Pukul: 16.03.

lanjut, Komite secara khusus meminta Indonesia mengirim laporan dalam kurun waktu dua tahun mengenai langkah yang sudah diambil untuk meninjau UU Perkawinan dan untuk mencabut tanpa penundaan peraturan yang diskriminatif di Aceh. Kekhawatiran akan minimnya upaya Indonesia dalam memberantas diskriminasi terhadap perempuan dan anak berkaitan dengan segala aturan hukum yang masih banyak melanggar HAM di Indonesia terutama di daerah bukanlah sebuah pernyataan tanpa alasan. Pasca dikeluarkannya peraturan Menteri tentang Parameter HAM dalam pembuatan produk hukum daerah tahun 2012, masih terdapat beberapa produk hukum daerah menuai pro kontra karena dinilai bertentangan dengan HAM.

Pada Tahun 2013 yang lalu, Pemerintah Kota Lhokseumawe, Nangroe Aceh Darussalam telah resmi mengeluarkan surat edaran larangan menganggang bagi perempuan saat dibonceng sepeda motor. Surat itu ditempel di berbagai titik keramaian. Surat bernomor 002/2013 dan tertanggal 2 Januari 2013 ini ditandatangani oleh Wali Kota Suaidi Yahya, Ketua DPRK Saifuddin Yunus, Ketua MPU Tengku Asnawi Abdullah, dan Ketua MAA Tengku Usman Budiman. Dalam tiga bulan setelah surat edaran ini dikeluarkan, pemberlakuan edaran itu akan dievaluasi oleh Pemkot setempat, bahkan surat edaran ini akan dijadikan Qanun (Peraturan Daerah) Kota Lhokseumawe<sup>77</sup>. Membonceng sepeda motor dengan menganggang tidak selalu berkaitan dengan persoalan akhlak, melainkan juga berkaitan dengan persoalan keselamatan terutama dalam perjalanan jarak jauh. Selain itu pula, dalam agama Islam diajarkan mengenai kemaslahatan yang mana keselamatan tidak kalah utama daripada sudut pandang mengenai akhlak ataupun etika, apalagi akhlak atau etika selalu memiliki batasan yang berbeda dari pandangan satu kelompok kepada kelompok yang lain. Aceh memang merupakan Daerah Istimewa yang memiliki otonomi khusus yakni dapat menganut Hukum Syariat Islam di daerahnya, namun segala produk hukum yang dihasilkan tetap harus sesuai dengan HAM dan hukum nasional.

---

<sup>77</sup>Detik.com:<http://news.detik.com/read/2013/01/07/185612/2135531/10/ini-dia-surat-edaran-larangan-nganggang-bagi-perempuan>, diakses pada 24 Mei 2015 Pukul: 16.27.

Produk hukum daerah yang tidak berbasis HAM tidak hanya terdapat di Daerah Istimewa Aceh. Anggota DPRD Kabupaten Jember pada awal tahun 2015 lalu mengeluarkan wacana pembentukan Perda tentang Perilaku yang Baik dan Terpuji atau Perda Tentang *Akhlakul Karimah di Kabupaten Jember, Jawa Timur, dimana* salah satu poin dalam Perda itu mengatur tentang tes keperjakaan dan keperawanan sebagai salah satu syarat kelulusan siswa di tingkat SMP dan SMA<sup>78</sup>. Meski masih menjadi sebuah wacana pembentukan Perda, namun banyak pihak yang mengkritik rencana DPRD Jember ini. Sebab Perda tersebut akan sangat bersifat diskriminatif dan melanggar privasi seseorang. Selain itu adanya syarat tersebut secara psikologis akan membebani para siswa/siswi. Pada akhirnya wacana ini diurungkan untuk diagendakan dalam Prolegda.

Dari dua contoh diatas dapat dilihat bahwa meski telah terdapat parameter HAM sebagai acuan pembentukan produk hukum daerah, namun hingga saat ini masih banyak produk hukum daerah yang tidak mencerminkan HAM dalam pembuatannya. Oleh karenanya perlu implementasi nyata terhadap Peraturan Menteri Bersama Tentang Parameter HAM bagi pembuatan produk hukum daerah. Meratifikasi kovenan HAM, salah satunya seperti CEDAW adalah penting untuk menunjukkan kepada dunia internasional dan masyarakat sendiri suatu komitmen Negara terhadap penegakan HAM. Ratifikasi merupakan ekspresi usaha Negara untuk mengimplementasikan kewajiban yang tercantum dalam perjanjian internasional dan tindakan yang membolehkan pengawasan internasional dalam pencapaian penghormatan dan perlindungan sebagai konsekuensi dari ratifikasi<sup>79</sup>.

Akan tetapi yang tidak kalah pentingnya dari proses ratifikasi kovenan HAM adalah harmonisasi segala jenis peraturan-peraturan terutama produk hukum daerah dan mengimplementasikan segala hal yang diatur dalam kovenan in ternasional tersebut secara tepat. Sebab konsekuensinya tidak hanya berpengaruh terhadap

---

<sup>78</sup>Kompas.com:<http://regional.kompas.com/read/2015/02/07/10461831/Tes.Keperawanan.dan.Keperjakaan.Diusulkan.Jadi.Syarat.Kelulusan>, diakses pada 24 Mei 2015 Pukul: 16.48.

<sup>79</sup> Nukila Evanty, *Op.Cit*, hal. 19

kehidupan masyarakat di suatu daerah, tetapi juga berdampak pada hubungan luar negeri Indonesia dengan dunia Internasional. Hal ini dikarenakan dalam dunia Internasional isu-isu mengenai HAM dan upaya-upaya penegakan HAM menjadi agenda utama dalam organisasi-organisasi Internasional.



## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **4.1 Kesimpulan**

1. Parameter HAM yang diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah dijabarkan secara rinci dalam beberapa aspek yang mendasari substansi dari produk hukum daerah. Sedangkan substansi sebuah produk hukum daerah dapat dikatakan menghormati nilai-nilai HAM, adalah apabila peraturan yang dimaksud telah menjunjung tinggi atau setidaknya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM.
2. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah belum mengatur mengenai sanksi baik terhadap legislator daerah yang membuat produk hukum daerah tidak berbasis HAM maupun implikasinya terhadap produk hukum daerah tersebut. Sehingga apabila terdapat produk hukum daerah khususnya peraturan daerah yang belum berpedoman pada parameter HAM tersebut maka peraturan daerah tersebut dapat dilakukan pengujian bahkan pembatalan oleh pihak yang berwenang melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.

#### **4.2 Saran**

1. Dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah hendaknya selalu dijadikan pedoman bagi legislator daerah dalam membuat produk hukum daerah. Selain itu hendaknya parameter HAM tidak hanya diatur

dalam peraturan menteri, akan tetapi juga diatur dalam peraturan yang secara hierarkhis lebih tinggi daripada peraturan daerah seperti Undang-Undang. Sehingga parameter HAM tersebut memiliki kekuatan hukum yang lebih memaksa dalam proses pembuatan produk hukum daerah.

2. Perlu adanya sanksi tegas terhadap aparat pembuat produk hukum daerah yang dicantumkan dalam peraturan bersama menteri mengenai parameter HAM. Selain itu peraturan tersebut harus juga dilengkapi dengan mekanisme pembatalan dan pencabutan produk hukum daerah yang tidak berbasis HAM. Yang terpenting adalah dibutuhkannya sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di seluruh daerah di Indonesia karena hingga saat ini masih banyak produk hukum daerah yang belum berlandaskan parameter HAM.

**DAFTAR BACAAN**

**Buku**

- A. Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM RI. 2006;
- A. Ubaedilah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Pancasila, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani.*, Cetakan Kedelapan, Jakarta: Prenada Media Group, 2012;
- Adnan Buyung Nasution dan A. Petra M. Zein. *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006;
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993;
- Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, Hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005;
- Hanif Nurcholis, , *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005;
- Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983;
- J. Myron Jacobstein dalam bukunya, "Legal Research Illustrated" sebagaimana dikutip CFG Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, Banyumedia, 2008;
- Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Jakarta: Banyumedia, 2008;
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005;
- King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014;
- Krabe dalam Hestu Cipto Handoyo. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusi*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002;

- Nukila Evanty, Nurul Ghufron, *Paham Peraturan Daerah (PERDA) Berspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014;
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005;
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan kedelapan, Jakarta: Prenada Media Group, 2003;
- Rasyidah Masdulhak. *Asas Hukum Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Administrasi Negara Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam, Banjarmasin, 2014;
- Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994;
- Universitas Jember. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga.*, Jember: Jember University Press, 2011.

## **Makalah**

- Muhammad, R. Gani, *Perda Bermasalah, Proses & Mekanisme Penetapan*, Makalah pada Sosialisasi Perda Bermasalah di BPK Perwakilan Sumatera Barat, 7 Juni 2012.

## **Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## Internet

Badan Diklat dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri Tahun 2004, tersedia dalam online <http://hujum.blogspot.com/perancangan-peraturan-daerah.html> pada tanggal 17 Maret 2015 pukul 22.00 WIB;

Data Kemenetrian Keuangan (Kemenkeu) mengenai Perda bermasalah pada tahun 2009, Diakses pada [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 11 Juni 2012;

<https://www.amnesty.org/download/documents/12000/asa210282013in.pdf> diakses pada 24 Mei 2015, Pukul: 16.03 WIB;

<http://www.pengertianahli.com/2014/10/pengertian-ham-dan-macam-ham.html>, diakses pada tanggal 24 Maret 2015 pukul 21.02 WIB;

<http://putrakan.blogspot.com/2008/10/alternatif-damai-lewat-deal-politik-dan.html>

Diakses pada hari minggu 29 Maret 2015 pukul 15.14 WIB;

Wikipedia.com:[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah daerah di Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia) diakses pada hari minggu tanggal 29 Maret pukul 02.10 WIB;

Wikipedia.com:[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah daerah di Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia) diakses pada hari minggu tanggal 29 Maret pukul 02.10 WIB.