

## **ANALISIS YURIDIS SINKRONISASI PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 11 TAHUN 2019**

**Siva Anggraeni**

Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Malang  
Email: roseblacknature@gmail.com

**Moh. Muhibbin**

Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Malang  
Email: moh.muhibbin@gmail.com

### **Abstrak**

Permasalahan yang timbul akibat ketidaksinkronan aturan yang mengatur tentang perangkat daerah urusan bidang kesatuan bangsa dan politik yang pertama yaitu dalam ketentuan terkait jenis kelembagaan perangkat daerah pada Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 sudah tidak menetapkan kelembagaan perangkat daerah yang berbentuk kantor. Hal tersebut membuat kebingungan dan kegamangan utamanya Pemerintah Daerah Kabupaten/ kota yang memiliki hak dalam menentukan bentuk dan susunan kelembagaan perangkat daerah serta mendapat pendelegasian sementara kewenangan terkait bidang urusan kesatuan bangsa dan politik. Penulisan ini dilatarbelakangi dengan adanya permasalahan yaitu, *Pertama* Bagaimana konflik norma Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. *Kedua* Bagaimana analisis Yuridis sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 5 ayat (2) tentang Perangkat Daerah terhadap Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. Jenis penelitian yang dilakukan dalam penulis ini penelitian yuridis normatif. Sedangkan jenis pendekatan dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan Pendekatan Perundang-Undangan, dan Pendekatan Konseptual.

**Kata-Kunci:** Harmonisasi, Perangkat Daerah, Konflik Norma.

### **Abstract**

*The problems that arise due to the incompatibility of the rules governing regional apparatus in the field of national unity and politics are the first, namely in the provisions related to the types of regional apparatus institutions in Government Regulation No. 18 of 2016 which does not*

*stipulate regional institutions in the form of offices. This creates confusion and indecision, especially the Regency/City Regional Governments which have the right to determine the form and institutional structure of regional apparatus and receive temporary delegation of authority related to the fields of national unity and politics. This writing is motivated by the existence of problems, namely, First How is the conflict of norms of Government Regulation Number 18 of 2016 concerning Regional Apparatus with Minister of Home Affairs Regulation Number 11 of 2019 concerning Regional Apparatus that carries out government affairs in the field of National Unity and Politics. Second, how is the Juridical analysis of the synchronization of Government Regulation Number 18 of 2016 Article 5 paragraph (2) concerning Regional Apparatus against Article 3 paragraph (2) of the Regulation of the Minister of Home Affairs Number 11 of 2019 concerning Regional Apparatus that carries out government affairs in the field of National Unity and Politics. The type of research conducted in this author is normative juridical research. While the type of approach in this study uses several approaches to the Legislative Approach, and the Conceptual Approach.*

**Keywords:** *Harmonization, Regional Apparatus, Norm Conflict.*

## **PENDAHULUAN**

Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kewenangan urusan Pemerintahan di daerah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan pendelegasian urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat, dan pelaksanaannya melalui mekanisme otonomi daerah. Konsep otonomi daerah diawali dengan ketetapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Titik berat otonomi pada daerah tingkat II (Kabupaten dan kotamadya) merupakan amanah pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 belum terwujud. Keengganan Pemerintah Pusat untuk mendelegasikan wewenang ke daerah memang berlebihan. Ironisnya pemerintah daerah sendiri yang memang merupakan produk dari sistem yang sentralistik itu, pada umumnya kenyataan ini, atau paling tidak berada pada posisi yang sulit untuk mengoreksinya. bahkan bisa di paha Jika beberapa aparat pemerintah daerah, khususnya kepala daerah, justru menikmati sistem yang sentralistik itu.

Konsep otonomi menurut undang-undang nomor 5 tahun 1974 dipandang sebagai penyebab dari berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintahan di daerah selama lebih dari dua dekade terakhir. kenyataan belum diperolehnya pemimpin dan kepemimpinan pemerintahan yang terbaik sesuai dengan aspirasi masyarakat pada masa itu adalah akibat dari pola rekrutmen yang tertuang dalam undang-undang nomor 5 tahun



1974. pola itu telah memberi pembenaran terhadap berlakunya rekayasa pemilihan pemimpin pemerintahan yang tidak transparan dan tidak memiliki “*sense of public accountability*” kurangnya kewenangan yang diletakkan di daerah juga telah menjadi penyebab dari lemahnya kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah dalam menyelesaikan berbagai masalah dan menjawab berbagai tantangan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah diimplementasikan melalui pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan sesuai kewenangan daerah melalui pembentukan perangkat daerah sebagai pelaksan tugas dan fungsi masing-masing urusan pemerintahan. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah menggantikan peraturan yang sebelumnya yaitu peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2003 di mana mengamanatkan beberapa perubahan yang harus segera dilaksanakan oleh daerah agar mengurangi dampak kesulitan dalam administrasi penganggaran dengan pemerintah pusat. Standarisasi ini muncul karena beberapa alasan yaitu: (1) ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat yang selama ini mengakibatkan kesulitan pada proses penganggaran dan berujung pada inefisiensi penyelenggaraan Pemerintah Daerah (2) struktur organisasi di Indonesia cenderung gemuk sehingga berpotensi menghisap sebagian besar alokasi APBD bukan untuk pos-pos kegiatan lain yang lebih produktif bagi kepentingan masyarakat.

Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dibentuk dengan maksud memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam melaksanakan penataan organisasi yang efektif dan efisien serta rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, sinkronisasi, simplifikasi, integrasi, serta komunikasi kelembagaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang diwujudkan. Selain itu pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dimaksudkan untuk menghindari pembengkakan kelembagaan dan pengeluaran keuangan negara dapat lebih ditekan karena setiap pembengkakan struktur organisasi meningkatkan pembiayaan yang tidak sedikit dalam bidang personil, keuangan dan sarana kerja.

Mulai tahun 2016 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah. Dalam perkembangannya peraturan tersebut muncul dikarenakan pemerintah menginginkan pencapaian *good governance* yang merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan Administrasi Publik. Masyarakat menuntut kepada pemerintah untuk mewujudkan dan melaksanakan *good governance* pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan harus ditinggalkan dan

diganti dengan pola-pola baru penyelenggaraan pemerintahan yang berdasar pada prinsip prinsip good governance<sup>1</sup>. Dalam rangka pencapaian good governance pemerintah telah berinisiatif dalam melaksanakan hal tersebut yaitu melalui reformasi birokrasi yang pada hakekatnya merupakan upaya dalam melakukan pembaharuan dan perubahan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah. dasar peraturan pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang grand design reformasi birokrasi 2010-2025.

Selain itu diatur pula dalam peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015 tentang road map reformasi birokrasi 2015-2019. Sasaran reformasi birokrasi yaitu: (1) birokrasi yang bersih dan akuntabel (2) birokrasi yang efektif dan efisien (3) birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas. dalam road map reformasi birokrasi tersebut terdapat 8 area perubahan yang harus dicapai oleh pemerintah yaitu (1) organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (Right sizing) (2) area tatalaksana yaitu sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip good governance (3) peraturan perundang-undangan yang tidak tumpang tindih dan harmonis serta mendorong pencapaian kinerja pemerintahan (4) SDM Aparatur yang berintegritas netral, Kompetensi, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera (5) peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (6) akuntabilitas dan kinerja birokrasi (7) pelayanan publik yang prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat dan dunia usaha (8) yaitu pola pikir (mindset) dan budaya kerja yaitu birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi sesuai dengan bahasa budaya kerja.

Reformasi Birokrasi adalah suatu kebutuhan yang perlu untuk dipenuhi dalam rangka terciptanya perbaikan tata kelola pemerintahan. Tata kelola pemerintahan yang baik yaitu prasyarat utama dalam pembangunan nasional. Kualitas tata kelola pemerintahan sangat mempengaruhi pelaksanaan program pembangunan nasional. Apabila tata kelola pemerintahan baik maka semakin cepat pula peputaran roda pembangunan nasional. Penataan organisasi merupakan salah satu area perubahan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024. Kelembagaan Perangkat Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan mandat dari Pemerintah Pusat yang diwenangkan kepada daerah. Sebagai implemementasi dari pelaksanaan desentralisasi, pemerintah pusat memberi kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan bidang. Desentralisasi adalah

---

<sup>1</sup> Lili Romli, (2008), *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS : Masalah Reformasi Birokrasi*, Vol.2, No.2, Hlm. 6

penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas otonomi.<sup>2</sup>

Otonomi daerah membawa harapan baru terhadap optimisme kebijakan daerah dalam mengatur kepentingan masyarakat antara hubungan pusat dan daerah. Selama ini masyarakat di daerah merasa dimarginalkan oleh keadaan yang memaksa dikarenakan tidak bisa berbuat apa-apa sedangkan setelah diberikan kebijakan otonomi daerah maka daerah mendapatkan legitimasi untuk menjalankan sesuai dengan haknya sesuai kepentingan aspirasi daerah. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah maka dianggap pemerintah lebih tahu kebutuhan masyarakat seluas luasnya berdasar kepentingan dan aspirasi daerah tersebut.<sup>3</sup> Sedangkan asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Perubahan sistem politik yang demokratis, maka dengan adanya nilai sistem politik yang demokratis tersebut dapat mewujudkan parameter dalam mewujudkan keberhasilan dalam melaksanakan otonomi daerah yang efektif dan efisien serta bertanggung jawab.

Permasalahan yang timbul akibat ketidaksinkronan aturan yang mengatur tentang perangkat daerah urusan bidang kesatuan bangsa dan politik yang pertama yaitu dalam ketentuan terkait jenis kelembagaan perangkat daerah pada Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 sudah tidak menetapkan kelembagaan perangkat daerah yang berbentuk kantor. Hal tersebut membuat kebingungan dan kegamangan utamanya Pemerintah Daerah Kabupaten/ kota yang memiliki hak dalam menentukan bentuk dan susunan kelembagaan perangkat daerah serta mendapat pendelegasian sementara kewenangan terkait bidang urusan kesatuan bangsa dan politik.

Permasalahan kedua yaitu dalam ketentuan Pasal 125 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Secara normatif kelembagaan perangkat daerah yang berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut harus menyesuaikan dengan ketentuan pembentukan perangkat daerah yang baru. Oleh sebab itu dasar aturan dalam hal ini terkait penataan kelembagaan perangkat daerah pada urusan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik sangat penting untuk diluruskan.

Dari uraian permasalahan yang sudah diuraikan demikian, terdapat beberapa pokok permasalahan dalam penelitian ini, antara lain, *Pertama* Bagaimana konflik norma Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>3</sup> Suaib, (2017), Pembentukan Dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah, *Jurnal Katalogis*, Volume 5 Nomor 7, Hlm. 5

11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. *Kedua* Bagaimana analisis Yuridis sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 5 ayat (2) tentang Perangkat Daerah terhadap Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik.

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penulis ini penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dapat diartikan sebagai suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.<sup>4</sup> Sedangkan jenis pendekatan dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*), dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).

## **PEMBAHASAN**

### **Konflik Norma PP 18 Tahun 2016 Dengan Permendagri Nomor 11 Tahun 2019**

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 merupakan regulasi yang mengatur tentang pembentukan perangkat daerah, yang sebelumnya pembentukan perangkat daerah tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 hanya mengatur urusan bidang pemerintahan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah didalamnya salah satunya mengatur juga tentang urusan pemerintah bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat yang dibentuk melalui perangkat daerah lembaga teknis sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 dan Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan paradigma yang signifikan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan (absolut, konkuren dan pemerintahan umum). Perubahan tersebut antara lain adanya pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini juga dirasakan oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (kesbangpol), baik dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya maupun kedudukannya sebagai perangkat daerah.

---

<sup>4</sup>Johnny Ibrahim, (2012), *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, Hlm 57.

Urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Pada pasal 25 dan pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur/ bupati/ wali kota yang dibantu oleh instansi vertikal dan dibiayai oleh APBN. Untuk mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan umum dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah (Forkopimda) di provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan.

Sesuai dengan Pasal 122 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, seluruh perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik tetap melaksanakan tugasnya dengan pembiayaan dibebankan pada APBD sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diundangkan. Sedangkan dalam Pasal 125 menyebutkan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 ini berlaku, maka Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan pengertian lain bahwa segala ketentuan yang mengatur tentang Perangkat Daerah harus sesuai dengan ketentuan regulasi pengaturan pembentukan perangkat daerah yang terbaru. Kebijakan perubahan regulasi pembentukan perangkat daerah didasarkan dari roadmap reformasi birokrasi yang diharapkan dari pelaksanaannya akan mewujudkan kelembagaan perangkat daerah yang efektif dan efisien dalam mewujudkan visi misi pemerintahan baik pusat dan daerah.

Konsentrasi pembahasan ini yaitu pada keberadaan urusan pemerintah bidang Kesatuan Bangsa dan Politik, dalam hal pembentukan kelembagaan perangkat daerahnya. Pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat untuk menjalankan roda pemerintahan guna mencapai tujuan bernegara. Dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dan harmonis diperlukan peraturan daerah yang sejalan dengan substansi materi, hak asasi manusia, kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan lain di atasnya. UU No.12 Tahun 2011 telah memiliki rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya sinkronisasi PUU termasuk Perda. Pasal 5 UU tersebut menentukan PUU dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, kedayagunaan dan kejelasan rumusan.

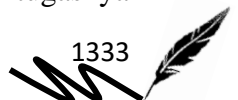
Sinkronisasi Raperda dengan PUU perlu didukung oleh aturan yang jelas dan tegas serta senantiasa dintegrasikan sebagai syarat formal penyusunan Perda sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 yang mengatur proses mengenai pensinkronisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi pada draft rancangan undang-undang di Indonesia. Pembentukan perangkat daerah merupakan kewenangan yang

diberikan pemerintah pusat dalam mewadahi urusan kewenangan pusat yang diserahkan kepada daerah yang didasarkan pada asas otonomi daerah. pembentkan perangkat daerah ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing.

Namun demikian, pengaturan tersebut tetap tidak diperkenankan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Berkenaan dengan hal tersebut, maka pengaturan dalam Perda dihadapkan pada persoalan bagaimana agar Perda dapat mengatur urusan kewenangan sesuai dengan karakteristik daerahnya, namun harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menjadikan pemaknaan terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan menjadi sangat penting. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik. Sedangkan sinkronisasi adalah penyesuaian dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun untuk mengatur bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya.

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua yaitu sinkronisasi vertikal dan sinkronisasi horizontal. Hal tersebut berlaku juga pada pemerintah pusat dalam menyusun turunan regulasi pada aturan di atasnya. Berkenaan dengan pembentukan perangkat daerah urusan pemerintah bidang Kesatuan Bangsa dan Politik yang merupakan urusan pemerintahan umum, merupakan permasalahan tersendiri bagi pemerintah kabupaten/ kota yang disertai sementara dalam melaksanakan urusan yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintah pusat tersebut. Sebagaimana Pasal 122 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa :

- 1) ayat (1) : Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, seluruh Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik, tetap melaksanakan tugasnya





sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diundangkan

- 2) ayat (2) : Anggaran penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diundangkan.

### **Analisis Yuridis sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 5 ayat (2) tentang Perangkat Daerah terhadap Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik**

Hukum dapat dipandang sebagai seperangkat peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis berdasarkan pada tata urutan tertentu. Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>5</sup> Pembangunan hukum nasional tersebut dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>6</sup>

Sedangkan peraturan perundang-undangan sendiri adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Sehubungan dengan banyaknya Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, maka tidak jarang terjadi ketidaksinkronan, ketidakselarasan, dan ketidakserasian antar satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Oleh karena itu Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

perundang-undangan juga mempunyai kewajiban untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum.

Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, jenis perangkat daerah pada pemerintah daerah provinsi dan Kabupaten/ Kota terdiri atas, Sekretariat daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan. Sedangkan Perangkat daerah sebagaimana Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 yaitu :

1. Perangkat Daerah Provinsi dan Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang berbentuk Badan sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ditetapkan menjadi badan
2. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang berbentuk Kantor sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ditetapkan menjadi kantor
3. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang semula berbentuk Badan, namun setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dihapus, ditetapkan menjadi badan
4. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang berbentuk Kantor, namun setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dihapus, ditetapkan menjadi kantor
5. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang bergabung dengan Urusan Pemerintahan lain dalam bentuk Badan sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, ditetapkan menjadi badan yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik dan terpisah dari Urusan Pemerintahan lain
6. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang bergabung dengan Urusan Pemerintahan lain dalam bentuk Kantor sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, ditetapkan menjadi kantor yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik dan terpisah dari Urusan Pemerintahan lain



7. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang berbentuk subbagian/subbidang/seksi sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dibentuk menjadi kantor
8. Dalam hal Pemerintah Daerah kabupaten/kota belum membentuk Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik, kepala daerah dapat membentuk menjadi badan/kantor

Uraian pada klausula Pasal 3 Permendagri Nomor 11 Tahun 2019 tersebut menimbulkan perdebatan tersendiri dikarenakan pemerintah daerah akan bingung dengan kebijakan penyusunan perangkat daerahnya. Yang menjadi masalah adalah saat sebelum adanya PP perangkat daerah, perangkat daerah kesatuan bangsa dan politik dalam bentuk kantor, menyesuaikan dengan jenis perangkat daerah dengan nomenklatur dengan nama kantor. Sedangkan jenis perangkat daerah sebagaimana diatur pada PP perangkat daerah sudah tidak ada perangkat dalam bentuk kantor.

Perbedaan pengaturan tentang pembentukan perangkat daerah khususnya pada Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan Pemerintahan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik merupakan permasalahan tersendiri untuk daerah karena adanya konflik norma vertikal. Perangkat daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 huruf (b) Permendagri Nomor 11 Tahun 2019, bagi perangkat daerah yang dibentuk dalam perangkat daerah kantor sebelum dibentuk PP 18 Tahun 2016 ditetapkan menjadi kantor. Hal tersebut berbeda dijelaskan sebagaimana Pasal 5 PP 18 Tahun 2016 bahwa jenis perangkat daerah sudah tidak menyebutkan jenis kantor. Ditambah dengan klausula Pasal 122 PP 18 Tahun 2016 disebutkan mencabut dan tidak memberlakukan lagi PP 41 Tahun 2007. Hal tersebut perlu disikapi dengan menggunakan asas *Lex superior principle : lex superior derogat legi inferior*, bahwa peraturan yang hierarkinya lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang hierarkinya rendah. Artinya bahwa regulasi terkait pembentukan perangkat daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 mengesampingkan Pembentukan perangkat daerah yang diatur melalui Permendagri Nomor 11 Tahun 2019. Dalam hal ini pembentukan Perangkat Daerah Kesatuan Bangsa dan Politik harus dibentuk dalam perangkat daerah “Badan”.

## KESIMPULAN

Bahwa konflik norma pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 dapat diatasi dengan melakukan harmonisasi peraturan daerah yang sejalan dengan substansi materi, hak asasi manusia, kepentingan umum dan tidak

bertentangan dengan peraturan lain di atasnya. UU No.12 Tahun 2011 telah memiliki rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya harmonisasi PUU termasuk Perda. Pasal 5 UU tersebut menentukan PUU dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, kedayagunaan dan kejelasan rumusan.

Bahwa dalam sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019, Hal tersebut perlu disikapi dengan menggunakan asas *lex superior derogat legi inferior*, bahwa peraturan yang hierarkinya lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang hierarkinya rendah. Artinya bahwa regulasi terkait pembentukan perangkat daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 mengesampingkan Pembentukan perangkat daerah yang diatur melalui Permendagri Nomor 11 Tahun 2019.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

J.H. Bruggink, 1998, *Refleksi Tentang Hukum*, ed. By Alih Bahasa Arief Sidarta, Bandung : Citra Aditya Bhakti.

Johnny Ibrahim, 2012, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.

Jazim Hamidi, 2005, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks* Yogyakarta: UII Press.

Yudha Bakti Adhiwisastra, 2002, *Penafsiran Dan Konstruksi Hukum*, Bandung: Alumni.

Zafeer, 1994, *Jurisprudence: An Outline*, International Law Book Service.

Philipus M Hadjon, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik*, Majalah Yuridika.

Greg Fredrik Malt, 1992, *Methods For The Solution Of Conflict Between Rules In A System Of Positive Law*, Amsterdam Kluwer Law and Taxation Publisher Deventer/ Bostom.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

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

**ANALISIS YURIDIS SINKRONISASI PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 11  
TAHUN 2019** (Siva Anggraeni, Moh. Muhibbin)

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah

peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015 tentang road map reformasi birokrasi 2015-2019