

UPAYA SINKRONISASI DARI KETIDAKSINKRONAN PENGATURAN RESI GUDANG DI JAWA TIMUR

Dananggana Satriatama

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
danangsatria13@gmail.com

Hananto Widodo

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
hanantowidodo@unesa.ac.id

Hezron Sabar Rotua Tinambunan

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
Hezron_110288@yahoo.co.id

Abstrak

Tulisan ini mentikberatkan sinkronisasi yang ada pada Peraturan Perundang-Undangan tentang Sistem Resi Gudang di Jawa Timur. Permasalahannya muncul ketika terjadi ketidaksinkronan Pengaturan di Jawa Timur tentang Sistem Resi Gudang. Ditinjau dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dari tulisan ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan doktrinal kemudian diperoleh kesimpulan bahwa kedudukan peraturan menteri mempunyai derajat yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah, karena kedudukan lembaga kementerian apabila dibandingkan dengan Pemerintah Daerah lebih tinggi mengingat Menteri merupakan pembantu Presiden yang menjalankan pemerintahan umum yang telah ditentukan dan ruang lingkup keberlakuan yang ada di Peraturan Menteri berskala Nasional serta materi muatan yang diatur dalam Peraturan Menteri merupakan penjabaran secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka upaya yang dapat dilakukan adalah dengan Interpretasi Sistematis. Karena menurut pengertiannya menggunakan metode ini yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan dengan peraturan hukum (undang-undang lain) atau dengan keseluruhan sistem hukum.

Kata Kunci: Hirarki, Resi Gudang, Peraturan Menteri.

Abstract

This paper emphasizes the hierarchical position of the Ministerial Regulation with Provincial Regulations in the system of Legislation on Warehouse Receipts in East Java. In terms of UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. From this paper the author uses the method of normative legal research to the conclusion that the position of ministerial regulation has a higher degree than the Regional Regulation, because the position of ministerial institutions when compared to the Regional Government is higher considering the Minister is an aide to the President who carries out a predetermined general government and scope the validity of the National Ministerial Regulation and the content of material contained in the Ministerial Regulation is a direct translation of the higher statutory regulations.

Keywords: Hierarchy, Warehouse Receipt, Ministerial Regulation.

PENDAHULUAN

Hukum meliputi segenap bidang kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara. Menurut Satjipto Rahardjo hukum diartikan sebagai norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu (Rahardjo 2012). Hukum menurut Peter Mahmud Marzuki, yaitu sebagai aturan yang membatasi setiap individu dalam berperilaku yang disepakati oleh masyarakat yang bersangkutan (Marzuki 2008). Aturan tersebut merupakan hasil norma yang berisi perintah serta larangan yang telah dituangkan ke dalam aturan-aturan hukum yang bersifat konkret (Marzuki 2016). Sebagai contoh untuk mempertahankan kehidupan bermasyarakat,

dikembangkan suatu norma bahwa setiap individu tidak boleh merugikan individu lainnya atau masyarakat agar terciptanya kerukunan antar sesama (Marzuki 2016).

Indonesia sebagai negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan sebutan sebagai negara hukum tentu saja segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem nasional. Indonesia memiliki seperangkat aturan hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan untuk memberi

petunjuk kepada masyarakat dalam berperilaku dalam berbangsa dan bernegara. Karena prinsip negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara modern, yaitu negara hukum Pancasila maka fungsi pengaturan perundang-undangan bukanlah hanya memberi nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat dan juga bukan hanya sekedar fungsi negara di bidang pengaturan, namun peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan (Cintia, Madinar, and Rufaida 2018).

Peraturan perundang-undangan seringkali diidentikkan dengan hukum atau orang sering mengartikan hukum adalah peraturan perundang-undangan. Sebenarnya, peraturan perundang-undangan hanya merupakan bagian dari hukum, karena di luar peraturan perundang-undangan, masih banyak yang dipelajari terkait hukum. Di dalam sistem hukum pun, peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu bagian dari sub sistem substansi hukum atau *legal substance*. Sub sistem yang lain adalah *legal structure*, dan *legal culture* (Cintia et al. 2018). Peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa jenis, yang secara garis besar dapat dibagi menjadi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

Pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah secara formal setidaknya diatur di dalam 2 undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dua kali, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang terbaru Undang-Undang No 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Selain itu, terdapat pula pengaturan dalam 2 Undang-Undang yang terkait dengan pembatalan peraturan daerah, yaitu sebagaimana UU Pemda dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA). Secara vertikal ke bawah, pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Salah satu kekuatan dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat (Indrati 2007). Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (Indrati 2007). Pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan konsep sebagai modal awal dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Konsep ini yang nantinya akan mengarahkan peraturan perundang-undangan yang baik, terarah, dan memiliki keadilan, kepastian serta dapat mendistribusikan manfaat (Febriansyah 2016).

Hukum di Indonesia yang memiliki ciri utama tertulis mau tidak mau harus bisa menjangkau dari segala aspek pembuatan hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri. Selain itu, produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pun dituntut untuk dapat mengakomodir tindakan hingga kepentingan masyarakat luas sebagai obyek pengaturan hukum itu sendiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 urusan, yaitu pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya, dijelaskan lebih lanjut bahwa urusan pemerintahan absolut merupakan kewenangan pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota (yang kemudian menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah), kemudian urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sesuai dengan Amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan Tugas Pembantuan. Adapun pengertian menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah yang pada prinsipnya menghendaki adanya dan pemberian kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengelola sendiri wilayahnya telah mengalami berbagai dinamikanya sendiri. Pasca reformasi

otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hingga pengaturan terakhir pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) telah menunjukkan betapa pentingnya persoalan pembagian kekuasaan pusat dan daerah yang selama rezim sebelumnya beku karena sistem sentralisasi pemerintahan tersebut. Konsideran UU Pemda juga menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut pula penting dalam rangka memperhatikan kekhasan masing-masing daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing (Hantoro n.d.). 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 penyelarasan 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 penyelarasan 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 (Hantoro n.d.).

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 (Hantoro n.d.:9). Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu (Hantoro n.d.:9):

a. Sinkronisasi Vertikal

Dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu

bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

b. Sinkronisasi Horizontal

Dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebagai pedoman, Indonesia sejak tahun 1966 sampai sekarang telah tercatat 4 kali terjadi perubahan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertama diatur dengan TAP MPRS XX/MPRS/1966, kedua diatur dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000, ketiga diatur dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan terakhir diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pada TAP MPRS XX/MPRS/1996 susunan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD;
2. TAP MPR;
3. UU/PERPU;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan Pelaksana Lainnya.

Pada TAP MPR NO III/MPR/1996 susunan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD;
2. TAP MPR;
3. UU;
4. PERPU;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 susunan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD;
2. UU/PERPU;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang sekarang berlaku, susunan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD;
2. TAP MPR;
3. UU/PERPU;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Melihat hierarki peraturan perundang-undangan diatas, jelas terlihat adanya inkonsistensi baik di lembaga MPR dan DPR serta Pemerintah dalam menempatkan suatu bentuk dan jenis peraturan dengan peraturan lainnya. Nomor urut menjadi faktor penentu karena tidak bersifat alternatif melainkan afirmatif yang terkair secara langsung dengan levelitas suatu produk hukum peraturan perundang-undangan. Artinya nomor 1 merupakan peraturan perundang-undangan yang tertinggi begitu seterusnya atau dalam bahasa sederhana dapat menjadi sumber bagi lahirnya peraturan perundang undangan dibawahnya, dan peraturan perundang undangan dibawah merupakan penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, antara satu peraturan dengan peraturan lainnya tidak boleh bertentangan akan tetapi harus bersinergisitas.

Salah satu contoh peraturan hukum yang dikeluarkan pemerintah ialah UU No. 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang. Lahirnya Undang-Undang ini memiliki tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak yang melakukan kegiatan dalam Sistem Resi Gudang. Peraturan turunan dibawah Undang-Undang Resi Gudang ada PP No. 36 Tahun 2007, Peraturan Menteri Perdagangan No. 08/M-Dag/Per/2/2013, kemudian peraturan perundang-undangan di tingkat provinsi yaitu Perda Provinsi Jawa Timur No. 14 Tahun 2013. Permasalahan ini timbul ketika konsideran Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2013 tentang Percepatan Pelaksanaan Sistem Resi Gudang tidak mencantumkan Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 08/M-DAG/PER/2/2013 tentang Barang yang Dapat disimpan di Gudang Dalam Penyelenggaraan Sistem Resi Gudang.

Tidak dicantumkannya Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 08/M-DAG/PER/2/2013 tentang Barang yang Dapat disimpan di Gudang Dalam Penyelenggaraan Sistem Resi Gudang dapat mengakibatkan Peraturan Daerah ini menjadi tidak absah dalam pembentukannya. Padahal dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 8 disebutkan bahwa Peraturan Menteri juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Seharusnya, dalam pembentukannya harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Konsekuensi logis pemerintah pusat dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat, tanpa disertai

ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan menjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (prinsip *unity command*) (Wijayanti 2016). Oleh karenanya, sekalipun semangat otonomi daerah merupakan amanat reformasi yang selalu menjadi isu sensitif terkait dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, namun tetap saja sudah menjadi kewajiban dalam sistem negara kesatuan untuk dapat pula menjamin suatu kepastian hukum bagi masyarakatnya. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan kajian dan analisis terkait dengan pengaturan Resi Gudang di Jawa Timur tersebut dalam suatu penulisan hukum yang berjudul "Implikasi Hukum Ketidaksinkronan Pengaturan Resi Gudang di Jawa Timur"

METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan doktrinal. Metode ini menekankan pada konsepsi bahwa hukum dapat dipandang sebagai seperangkat peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis berdasarkan pada tata urutan tertentu (Hanitjo S 1990). Sinkronisasi vertikal menghendaki agar peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Suteki 2018). Sebagai sumber utama dari sebuah sistem peraturan perundang-undangan disebut dengan istilah *Grundnorm* yang memayungi seluruh peraturan perundang-undangan yang tersusun secara piramidal dan hierarkial. Sinkronisasi horizontal diartikan sebagai kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang setingkat (Suteki 2018:266). Tidak boleh ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan sederajat.

Dalam pendekatan doktrinal ini seluruh doktrin, asas, nilai serta norma dalam peraturan perundang-undangan harus memiliki konsistensi. Inkonsistensi peraturan perundang-undangan secara hukum seharusnya berakibat batalnya suatu peraturan perundang-undangan atau setidaknya berakibat bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif atau doktrinal, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah, dari peraturan perundangan,

putusan pengadilan guna menjawab isu hukum yang ada (Fajar and Achmad 2010).

Pendekatan yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Marzuki 2016).

Bahan-bahan tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang Tambahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5231).
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4735).
- d. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 08/M-DAG/PER/2/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 37/M-DAG/PER/11/2011 Tentang Barang yang Dapat Disimpan di Gudang Dalam Penyelenggaraan Sistem Resi Gudang.
- e. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2013 tentang Percepatan Pelaksanaan Sistem Resi Gudang (Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 35).

Bahan hukum sekunder adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana hukum. Selain buku teks, termasuk skripsi tesis, disertasi hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan (Marzuki 2016:196). Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku teks, skripsi, tesis, disertasi dan jurnal hukum yang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi penelitian hukum (legal research) yaitu pengumpulan bahan hukum sesuai dengan pendekatan dalam penelitian hukum. Penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pengumpulan

bahan hukum yang sesuai dengan teknik pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu dengan jalan mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer (perundang-undangan dan konvensi), melakukan penelusuran kepustakaan bahan hukum sekunder. Data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang di dalam penelitian ini.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisasi dan mengelompokkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder kemudian dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), kemudian melakukan identifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan, memecahkan isu hukum yang telah teridentifikasi dengan menggunakan rekonstruksi hukum berdasarkan pendekatan yang telah ditentukan, kemudian menjawab isu hukum yang telah diajukan tersebut serta akan menarik kesimpulan atas hasil rekonstruksi tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan tentang Sistem Resi Gudang di Indonesia memiliki beberapa produk hukum. Mulai dari UU No. 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 37 Tahun 2011 tentang Barang yang dapat Disimpan di Gudang dalam Penyelenggaraan Sistem Resi Gudang, kemudian yang terakhir Peraturan Daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Peraturan Perundang-Undang yang berimplikasi pada pelanggaran terhadap hirarki peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2013 tentang Percepatan Pelaksanaan Sistem Resi Gudang.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang pada Pasal 3 ayat 3 menyebutkan:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai barang yang dapat disimpan dalam Sistem Resi Gudang sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan penetapan persyaratan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa penetapan tentang barang yang dapat disimpan dalam sistem resi gudang sesuai Peraturan Pemerintah didelegasikan kepada Peraturan Menteri. Makna frasa “diatur dalam” menurut

Lampiran II angka 205 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) sebagai berikut:

“Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan gunakan kalimat “Ketentuan mengenai diatur dalam”.

Pendelegasian kewenangan yang dilakukan oleh Peraturan Pemerintah kepada Peraturan Menteri ini berdasar pada Lampiran II angka 198 yang menyebutkan bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah”.

Berkaitan dengan hal tersebut, sebelumnya dapat dilihat jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan sesuai Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu terdiri atas:

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

Sebagai negara hukum, konstitusi negara diletakkan pada posisi tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan (Widiarto 2019). Dalam konteks hirarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu sendiri. Pandangan ini bersifat struktural karena memposisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto Rahardjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yang menyatakan “this regressus is terminated by a highest, the basic norm” artinya, rangkaian pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi. Hirarki tata hukum digambarkan sebagai piramida terbalik dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada di dasar piramida. Hal yang sama terjadi ketika pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yaitu konstitusi (Widiarto 2019).

Konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya. Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materiil (Widiarto 2019). Dengan kata lain, produk hukum harus menjadi satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal atau horizontal) baik dari aspek materiil yang meliputi asas hukum atau karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan.

Teori hirarki norma hukum dari Hans Kelsen yang kemudian diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl, mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah. Suatu norma hukum ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, kemudian ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlaku suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum di atasnya. Sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula (Indrati 2007:41).

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2013 tentang Percepatan Pelaksanaan Sistem Resi Gudang lahir karena adanya tujuan pembangunan perekonomian bidang pertanian di daerah yang diarahkan sesuai dengan amanah pemerintah pusat melalui Undang-Undang. Permasalahan muncul ketika Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2013 ini tidak mencantumkan Peraturan Menteri Perdagangan sebagai dasar hukum di konsideran mengingat. Menurut teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yaitu teori stufenbau, menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah yang berjenjang, sehingga norma hukum yang ada rendah harus berpegang pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegang teguh pada yang paling mendasar. Meskipun secara administratif tidak mempunyai hubungan hirarki, tetapi dari sisi normenleer (ilmu tentang norma), Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota harus merujuk pada Peraturan Menteri. Disamping karena Peraturan Menteri adalah norma yang lebih tinggi, juga dalam hal

derajat Gubernur selaku pembentuk Peraturan Daerah Provinsi lebih rendah dari Menteri.

A. Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah Provinsi

Kedudukan Peraturan Menteri tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan Menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 4 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu para menteri negara yang kemudian diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai Pasal 17 UUD NRI 1945. Pentingnya mengenai kedudukan menteri dalam kekuasaan pemerintahan dapat merujuk pada pendapat Maria Farida, bahwa kedudukan menteri berdasarkan rumusan Pasal 17 UUD NRI 1945 dapat disimpulkan, yaitu menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung Presiden. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu yang dimaksud tersebut berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terdiri atas:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Pentingnya kedudukan menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai upaya melaksanakan urusan pemerintahan di bidangnya maka menteri diberikan kewenangan untuk membentuk perundang-undangan. Mengenai kewenangan menteri dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh menteri, yaitu peraturan menteri dan keputusan menteri (Ranggawidjaja 1987). Oleh karena menteri adalah pembantu presiden, para menteri menjalankan kewenangan pemerintahan di bidangnya masing-masing berdasarkan pendelegasian wewenang (derivatif) dari Presiden. Untuk materi tertentu, kewenangan tersebut dapat juga diberikan melalui atribusi atau delegasi dari Undang-Undang atau Peraturan

Pemerintah. Walaupun dibedakan antara Peraturan Menteri dengan Keputusan Menteri (yang berisi pengaturan), pada kenyataannya tidak jelas materi apa yang harus diatur dengan Peraturan Menteri. Keduanya merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Ranggawidjaja 1987).

Salah satu bentuk produk hukum yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan adalah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1). Tetapi, jika dilihat dari sudut kelembagaan tentu posisi kementerian sebagai pembantu Presiden mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Pemerintahan Daerah. Namun demikian, jenis peraturan tersebut keberadaannya diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang menegaskan bahwa:

“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, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Walaupun ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frasa “.. peraturan yang ditetapkan oleh.. menteri..” di atas, dapat mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tetap diakui keberadaannya. Kemudian persoalan selanjutnya bagaimana kekuatan mengikat Peraturan Menteri tersebut? Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Dari ketentuan tersebut, ada dua syarat yang kemudian muncul agar peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 memiliki kekuatan

mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Peraturan Menteri diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Adanya pendelegasian wewenang yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah mengakibatkan lahirnya Peraturan Menteri tersebut. Pada bagian penjelasan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang sudah disebutkan sebelumnya, penjelasan ayat (2) menjelaskan bahwa maksud dari “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Penjelasan tersebut menjadikan posisi Peraturan Menteri Perdagangan yang sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) dan (2) diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dan dari semua penjelasan diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa peraturan menteri lahir karena urusan tertentu dalam pemerintahan yakni urusan-urusan yang telah menjadi urusan kementerian itu sendiri dan urusan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan baik undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan presiden.

Gubernur memiliki persamaan dengan Menteri dalam membuat produk hukum berbentuk peraturan perundang undangan. Bedanya, Peraturan Daerah sebagai produk hukum atau sesuatu yang inherent dengan sistem Otonomi Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan Pusat dan Daerah yang bersifat subordinat dan independen. Peraturan Daerah merupakan keputusan dalam arti yang luas karena bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi serta menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan atas dasar keadilan, tentu untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum.

Secara substansial Peraturan Daerah mengatur urusan pemerintahan yang sangat luas, sejalan dengan kehendak undang-undang yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Fungsi dari peraturan daerah itu sendiri adalah (Tesano 2015):

1. Mempunyai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD

NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

2. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Tetapi pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
3. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.
4. Sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan perda harus tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan.

Kedudukan yang ada pada Peraturan Daerah sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2011 harus dimaknai sebagai bentuk sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Nomor satu merupakan derajat yang lebih tinggi dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku begitu seterusnya. Secara a contrario Philipus M. Hadjon memberikan definisi Peraturan Daerah adalah:

1. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya;
2. Tidak boleh mengatur sesuatu hak yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya;
3. Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.

Dalam konteks Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, merupakan derajat yang terendah dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan demikian setiap peraturan daerah harus mengikuti apa yang telah digariskan oleh aturan yang lebih atas, serta tidak boleh bertentangan.

B. Analisis Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah.

Pasca diterbitkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 14 Tahun 2013 tentang Percepatan Pelaksanaan Sistem Resi Gudang, menimbulkan adanya permasalahan mengapa Peraturan Menteri Perdagangan tidak dicantumkan dalam konsideran mengingat. Berikut argumentasi mengenai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat mencapai suatu good legislation. Argumentasi ini diperoleh dari seorang ahli yang bernama M. Solly Lubis yang menyebutkan antara lain (Astawa and Na'a 2008:77):

1. Landasan Filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewatu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintahan ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Misalnya, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Pada prinsipnya tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dengan dasar filsafat ini.
2. Landasan Yuridis, yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsground*) bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya UUD 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan Undang-Undang organik. Selanjutnya Undang-Undang itu menjadi landasan yuridis bagi pembuatan Peraturan Pemerintah, dan peraturan dibawahnya lagi.
3. Landasan Politis, yaitu garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara.

Dari ketiga landasan tersebut, setidaknya yang berkaitan dengan pembahasan ini adalah landasan kedua, yaitu Landasan Yuridis.

Landasan Yuridis memiliki arti bahwa peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan yuridis ketika mempunyai dasar hukum atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir. Seperti halnya yang terjadi pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 8 Tahun 2013, Peraturan Menteri ini lahir karena memiliki delegasi kewenangan dari Peraturan Pemerintah. Ketika Peraturan Menteri kemudian lahir, Peraturan Menteri ini menjadi peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan diakui keberadaannya. Urgensi landasan yuridis ini juga dipaparkan Bagir Manan dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, antara lain:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, maka peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini

3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dari penjelasan keempat poin tersebut, pada penjelasan poin ketiga dapat dijabarkan lebih lanjut dengan contoh bahwa apabila Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan DPRD, kemudian jika Peraturan Daerah tersebut tidak mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Contoh lainnya, apabila dalam Undang-Undang tentang pengundangan (*pengumuman*) bahwa setiap undang-undang harus diundangan dalam Lembaran Negara sebagai satu satunya cara untuk mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Sama halnya dengan Peraturan Menteri yang kemudian dalam kenyataannya tidak dicantumkan oleh Peraturan Daerah Provinsi, maka Peraturan Daerah Provinsi ini menjadi tidak absah.

Selanjutnya, dalam doktrin dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:

1. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan tanggung jawab delegans terbatas sekali. Contohnya seperti yang terdapat pada Pasal 3 ayat (3) PP No. 36 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang menegaskan bahwa:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai barang yang dapat disimpan dalam Sistem Resi Gudang sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan penetapan persyaratan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri”.

Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*). Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi

adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kembali pada persoalan kedudukan dan kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, termasuk Peraturan Menteri, Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi atau dengan kata lain atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan. Maka dari itu, peraturan menteri tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Hal ini menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan terutama dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang bersifat hirarkis, norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kemudian untuk melihat posisi dan kedudukan yang lebih tinggi, setidaknya ada indikator-indikator yang digunakan untuk membandingkan. Indikator tersebut antara lain:

1. Kedudukan lembaga kementerian dan pemerintah daerah.

Sesuai pasal 17 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk mengangkat para menteri dalam membantu tugas-tugas presiden, kemudian para menteri diberikan tanggungjawab untuk mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam bidang tertentu. Para menteri diposisikan sebagai orang yang mewakili presiden dalam menjalankan urusan bidang tertentu tersebut. Posisi menteri yang sangat strategis tersebut, menyebabkan kedudukan menteri dalam negara kesatuan yang berkedudukan di pusat lebih tinggi dibanding kedudukan gubernur dalam pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintahan daerah pada dasarnya merupakan reduksi dari pemerintahan pusat karena adanya desentralisasi.

2. Ruang lingkup berlakunya peraturan menteri dan peraturan daerah.

Mengingat kedudukan menteri sebagai pembantu presiden yang berkedudukan di pemerintahan pusat, maka daya jangkau atau ruang lingkup yang ditimbulkan peraturan menteri berlaku secara nasional dan tidak ditujukan kepada kepentingan satu daerah. Satu peraturan menteri mengikat seluruh daerah, artinya semua daerah mau tidak mau harus mengikuti apa yang telah diatur oleh menteri. Sedangkan peraturan daerah hanya berlaku secara lokal, apabila peraturan daerah provinsi, ya hanya berlaku untuk provinsi

yang bersangkutan saja dan tidak menjangkau provinsi-provinsi lainnya, begitu juga terhadap peraturan daerah yang dibentuk oleh kabupaten atau kota.

3. Materi muatan yang diatur peraturan menteri dan peraturan daerah.

Materi muatan yang diatur dalam peraturan menteri pada hakekatnya merupakan penjabaran dari materi muatan yang diatur dalam undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden baik karena adanya atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Kedudukan presiden sebagai lembaga eksekutif tertinggi membuat posisi menteri untuk mengeluarkan peraturan disesuaikan dengan tujuan pemerintahan yang ingin dicapai. Artinya peraturan menteri tidak menyimpang dari aturan-aturan dasar peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Sementara itu dilain hal, peraturan daerah meskipun mempunyai dasar pembentukannya diperintahkan langsung oleh UUD NRI 1945 akan tetapi materi muatan yang diatur khusus pada daerah tersebut saja dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan materi muatan peraturan daerah bisa saja berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

C. Analisis Interpretasi Hukum.

Rumusan norma-norma itu adalah "Benda Mati" yang tidak bisa menjelaskan (berbicara) sendiri, sehingga perlu diberi makna oleh subjek pembacanya. Dalam hal ini diperlukan metode penelitian hukum (Mawar 2016). Menemukan hukum adalah permasalahan yang tidak akan pernah selesai karena permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat selalu muncul yang tidak selalu sama satu dengan yang lainnya, sedangkan peraturan perundang-undangan tidak berubah. Menemukan hukum pada peristiwa konkret yang merupakan penemuan hukum untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat pencari keadilan ini ada berbagai macam metode (Badriyah 2016).

Menurut Sudikno Mertokusumo, metode penemuan hukum ini di lihat dari dua hal, yaitu:

1. Dalam hal peraturan perundang-undangannya tidak jelas, maka tersedia metode interpretasi atau penafsiran.
2. Dalam hal peraturannya tidak ada, maka tersedia metode penalaran (redenering, reasioning, argumentasi).

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa berbagai metode interpretasi merupakan argumentasi yang membenarkan formulasi (rumusan) suatu peraturan. Di samping itu metode interpretasi itu dapat digunakan juga untuk membenarkan analogi, a contrario dan

rechtservijining atau penyempitan hukum. Penafsiran ini mulai berkembang sejak abad 19 yang sangat dipengaruhi pandangan Von Savigny dan memberikan batasan tentang penafsiran sebagai rekonstruksi pikiran yang tersimpul dalam undang-undang. Menurut Von Savigny penafsiran ini tidak dapat digunakan secara bebas tetapi untuk berbagai kegiatan yang kesemuanya harus dilaksanakan bersamaan untuk mencapai tujuan, yaitu penafsiran undang-undang (Badriyah 2016:16). Metode penafsiran/interpretasi menurut Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo dibagi menjadi empat yaitu Interpretasi Gramatikal, Interpretasi Sistematis, Interpretasi Historis, dan Interpretasi Teleologis (Badriyah 2016:16).

Interpretasi gramatikal adalah menafsirkan kata-kata atau istilah dalam perundang-undangan sesuai kaidah bahasa (hukum tata bahasa) yang berlaku. Bagi Pitlo, interpretasi gramatikal berarti, kita semua mencoba menangkap arti sesuatu teks/peraturan menurut bunyi kata-katanya (Fauzan 2014). Hal ini dapat terbatas pada sesuatu yang otomatis, yang tidak disadari, yang selalu kita lakukan pada saat kita membaca, dan hasil interpretasinya bisa lebih mendalam dari teks aslinya. Sebuah kata dapat mempunyai berbagai arti, misal dalam bahasa hukum dapat berarti lain jika dibandingkan dengan bahasa pergaulan.

Penafsiran ini adalah yang utama dalam mencari arti, maksud dan tujuan dari kata-kata atau istilah yang digunakan dalam suatu kaidah hukum, dengan memperhatikan apakah kata-kata ini kata kerja, kata benda, kata sifat, atau keadaan, kata ganti, ataukah kata dasar, kata jadian, kata ulang, kata majemuk, atau kata imbuhan dengan awalan sisipan dan akhiran, atau kata depan, dan sebagainya (Fauzan 2014). Melacak asal kata sangat penting, apalagi jika kata-kata itu merupakan terjemahan dari kata asing, yang di dalam hukum perundangan Indonesia banyak berasal dan dipengaruhi kata-kata hukum Belanda. Di samping itu, kata-kata tadi mengandung konstruksi hukum tertentu yang berbeda dari pengertian umum.

Interpretasi Sistematis adalah metode yang menafsirkan peraturan perundang-undangan yang menghubungkan dengan peraturan hukum (undang-undang lain) atau dengan keseluruhan sistem hukum (Fauzan 2014:55). Hukum dilihat sebagai satu kesatuan atau sebagai sistem peraturan. Satu peraturan tidak dilihat sebagai peraturan yang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian dari satu sistem. Undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Artinya tidak satu pun dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditafsirkan seakan-akan ia berdiri sendiri, tetapi ia harus selalu dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan yang lainnya.

menafsirkan peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan suatu negara.

Sebagai contoh untuk memahami Pasal 1338 KUHPerdara sebagai salah satu pasal dari kesatuan pasal-pasal dalam buku ketiga tentang perikatan, jadi pasal itu tidak berdiri sendiri. Oleh karenanya, untuk mencari apa yang dimaksud dengan kata sah atau lengkapnya "persetujuan yang dibuat dengan sah", maka dilihat juga pada pasal sebelumnya, yaitu Pasal 1320 yang membahas mengenai syaratnya persetujuan atau perjanjian. Kemudian di dalam Pasal 1321 KUHPerdara dikatakan bukan kesepakatan yang sah apabila kesepakatan itu terjadi karena kekhilafan, paksaan, atau penipuan.

Interpretasi historis adalah penafsiran makna undang-undang menurut terjadinya dengan jalan meneliti sejarah, baik sejarah hukumnya maupun sejarah terjadinya undang-undang, dengan demikian ada dua pengertian yang mencakup penafsiran historis yaitu penafsiran sejarah perumusan undang-undang dan penafsiran sejarah hukum (Khalid 2014). Penafsiran yang pertama, memfokuskan diri pada latar belakang sejarah perumusan naskah. Bagaimana perdebatan yang terjadi ketika naskah itu hendak dirumuskan. Oleh karena itu yang dibutuhkan adalah kajian mendalam tentang notulen-notulen rapat, catatan pribadi peserta rapat, tulisan-tulisan peserta rapat yang tersedia baik dalam bentuk tulisan ilmiah maupun komentar tertulis yang pernah dibuat, otobiografi yang bersangkutan, hasil wawancara yang dibuat oleh wartawan dengan yang bersangkutan, atau wawancara khusus yang sengaja dilakukan untuk keperluan menelaah peristiwa yang bersangkutan. Penafsiran kedua, mencari makna yang dikaitkan dengan konteks kemasyarakatan masa lampau. Dalam pencarian makna tersebut juga kita merujuk pendapat-pendapat pakar dari masa lampau, termasuk pula merujuk kepada norma-norma hukum masa lalu yang masih relevan (Khalid 2014).

Interpretasi teleologis yaitu apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatannya (Priono and Novianto 2017). Dengan kata lain, hakim dapat menafsirkan undang-undang sesuai dengan tujuan pembentuk undang-undang, sehingga tujuan lebih diperhatikan dari bunyi kata-katanya. Interpretasi teleologis terjadi apabila makna undang-undang itu diterapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Peraturan undang-undang disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Undang-undang yang sudah usang harus ditafsirkan dengan berbagai cara dalam memecahkan perkara yang terjadi sekarang. Melalui interpretasi ini berarti hakim dapat menyelesaikan adanya perbedaan atau kesenjangan antara sifat positif dari hukum

(rechtspositiviteit) dengan kenyataan hukum (rechtswerkelijkheid), sehingga jenis interpretasi sosiologis dan teleologis menjadi sangat penting.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan oleh penulis, berdasarkan dengan rumusan masalah dan pendekatan penelitian yang dilakukan, maka penulis berkesimpulan sebagai berikut:

Bahwa upaya sinkronisasi Peraturan Hukum di Tingkat Pusat hingga Daerah terkait Pengaturan tentang Resi Gudang dapat menggunakan Interpretasi Sistematis, menurut pengertiannya menggunakan metode yang menafsirkan peraturan perundang-undangan yang menghubungkan dengan peraturan hukum (undang-undang lain) atau dengan keseluruhan sistem hukum. Dengan kata lain bahwa suatu peraturan perundang-undangan dilihat sebagai satu kesatuan atau sebagai sistem hukum. Artinya bahwa tidak satu pun dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditafsirkan seakan-akan ia berdiri sendiri, tetapi ia harus selalu dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan yang lainnya. Kaitannya dengan permasalahan ini yaitu bahwa Peraturan Menteri yang dalam sistem hukum mengenai Resi Gudang, ini menjadikan Peraturan Menteri lahir dan mendapatkan kekuatan hukum serta memiliki daya ikat. Kemudian bila dilihat kedudukan Menteri selaku pembuat Peraturan Menteri ini memiliki tugas secara nasional sebagai pembantu presiden dalam bidang pemerintahan, maka dapat disimpulkan aturan yang dibuatnya juga berskala nasional. Maka dari itu, pengaturan yang dibuat oleh Menteri ini menjadi satu kesatuan sistem hukum di Indonesia yang mengatur mengenai Resi Gudang. Apabila dilihat secara hirarki seharusnya Peraturan Menteri juga masuk ke dalamnya.

Saran

1. Untuk mewujudkan tertib hukum dan keseragaman dalam pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sudah seharusnya setiap Peraturan Daerah mencantumkan Peraturan Menteri dalam Konsideran “mengingat”.
2. Perlu mengkaji ulang dan merevisi UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk memasukkan Peraturan Menteri dalam suatu hirarki, agar tidak lagi terjadi perbedaan tafsir dan perdebatan tentang derajat Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I. Gede Pantja and Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Badriyah, Siti Malikhatun. 2016. *Sistem Penemuan Hukum Dalam Masyarakat Prismatic*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Cintia, Indah, Madinar, and Himmah A'la Rufaida. 2018. “Urgensi Sinkronisasi Dan Harmonisasi Perancangan Peraturan Perundang-Undang Daerah.”
- Fajar, Mukti and Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fauzan, M. 2014. *Kaidah Penemuan Hukum Yurisprudensi Bidang Hukum Perdata*. Jakarta: KENCANA.
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia.” *PERSPEKTIF Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya* 21 No. 3.
- Hanitijo S, Ronny. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Semarang: Ghalia Indonesia.
- Hantoro, Novianto M. n.d. *Sinkronisasi Dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*. Yogyakarta: Peneliti Madya Bidang Hukum Tata Negara pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI dan Azza Grafika.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undang*. Yogyakarta: PT. Kanisius.
- Khalid, Afif. 2014. “Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di

- Indonesia.” *Al’Adl Jurnal Hukum* 6 No. 11.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Mawar, Sitti. 2016. “Metode Penemuan Hukum (Interpretasi Dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum.” *Jurnal Justisia* 1 No. 1.
- Priono, Agus and Widodo T. Novianto. 2017. “Penerapan Teori Penafsiran Hukum Oleh Hakim Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Notaris.” *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 5 No. 2.
- Rahardjo, Satjipto. 2012. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1987. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Suteki. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tesano. 2015. “Hierarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.” Universitas Tanjungpura Pontianak.
- Widiarto, Aan Eko. 2019. “Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 16 No. 1.
- Wijayanti, Septi Nur. 2016. “Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014.” *Jurnal Media Hukum* 23:188.