

## **HARMONISASI PERATURAN MENTERI KESEHATAN TENTANG IZIN DAN PENYELENGGARAAN PRAKTIK BIDAN DENGAN UNDANG-UNDANG KEBIDANAN**

### **HARMONIZATION OF THE MINISTER OF HEALTH REGULATION CONCERNING LICENSING AND IMPLEMENTATION OF MIDWIFE PRACTICES WITH THE MIDWIFERY LAW**

**Istirochah**

Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia

[Istimajid1981@gmail.com](mailto:Istimajid1981@gmail.com)

#### **ABSTRAK**

Secara historis keberadaan atau kedudukan Peraturan Menteri Kesehatan tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan lebih dulu berlaku dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Padahal semestinya peraturan menteri merupakan aturan pelaksana dari undang-undang. Sehingga menarik untuk dikaji bagaimana kedudukan peraturan menteri kesehatan tentang izin dan penyelenggaraan praktik bidan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan?. Serta permasalahan ke-2 bagaimana bentuk harmonisasi peraturan menteri kesehatan tentang izin dan penyelenggaraan praktik bidan dengan undang-undang kebidanan?. Metode yang digunakan dalam penyusunan pembahasan yang diangkat adalah yuridis normatif sehingga data yang digunakan adalah data sekunder. Data tersebut akan dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian ataupun literatur yang erat kaitannya dengan pembahasan. Berdasarkan pengkajian tentang kedudukan dari Peraturan menteri dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat diketahui bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan merupakan aturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Salah satu faktor diperlukannya harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan karena adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan satu dengan aturan yang lain. Secara hirarki peraturan perundang-undangan tentu diketahui bahwa kedudukan peraturan menteri dibawah undang-undang, akan tetapi secara histori Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan secara legal telah di undangkan lebih dulu dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

**Kata Kunci: Harmonisasi; Peraturan Menteri Kesehatan; Praktek Bidan; Undang-Undang Kebidanan**

#### **ABSTRACT**

*Historically, the existence or position of the Minister of Health Regulation on Permits and implementation of Midwifery Practices has been valid first compared to Law Number 4 of 2019 concerning Midwifery. In fact, ministerial regulations should be the implementing rules of the law. So it is interesting to study what is the position of the minister of health's regulation on the licensing and implementation of midwife practices based on the hierarchy of laws and regulations?. As well as the - problem how is the form of harmonization of the minister of health's regulation on the licensing and implementation of midwife practices with obstetrics laws?. The method used in the preparation of the discussion raised is normative juridical so that the data used is secondary data. The data will be collected through literature research sourced from legislation, books, official documents, publications, and research results or literature that is closely related to the discussion. Based on the assessment of the position of the ministerial regulation in the hierarchy of laws and regulations in Law Number 12 of 2011, it can be seen that the Regulation of the Minister of Health Number 28 of 2017 concerning Permits and implementation of Midwifery Practices is an implementing regulation of Law Number 4 of 2019 concerning Midwifery. One of the factors is the need for harmonization in laws and regulations because of the disharmony between one law and another. Hierarchically, the laws and regulations certainly know that the position of the peratura n ministers under*



Smart Law Journal is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

*the law, but historically the Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia Number 28 of 2017 concerning Permits and Implementation of Midwife Practices has been legally enacted ahead of Law of the Republic of Indonesia Number 4 of 2019 concerning Midwifery.*

**Keywords:** *Harmonization; Regulation of the Minister of Health; Midwife Practice; Midwifery Law*

## A. PENDAHULUAN

Amanat konstitusi negara Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Terkait hal itu tentu tidak bisa dilepaskan dari ilmu perundang-undangan. Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dikenal dengan adanya teori hierarki. Teori hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga.<sup>1</sup>

Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.<sup>2</sup> Norma yang menentukan perbuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma inferior. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (superior) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan. Norma hukum di negara Indonesia diaktualisasikan ke dalam bentuk hierarki peraturan.

Makna tata urutan atau hierarki dalam tata hukum/peraturan perundang-undangan adalah peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.<sup>3</sup> Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum atasannya.<sup>4</sup> Serta bilamana terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi yang sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, Vol.9, (No.1), 2018, hlm 80.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm 110.

<sup>3</sup> Retno Saraswati, *Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Media Hukum, Vol.IX, (No.2), April-Juni 2009, hlm 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi serta ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia.<sup>6</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi salah satu upaya dalam pembangunan hukum nasional. Terealisasinya pembentukan peraturan perundang-undangan yang komprehensif dan memenuhi asas-asas dan tidak saling tumpang tindih, dapat mewujudkan tegaknya suatu wibawa hukum dalam pembangunan hukum.

Hirarki peraturan perundang-undangan yang dimaksud secara legal diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Amanat yang tertuang di dalam pasal 7 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan yang terakhir adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Aturan terkait hirarki peraturan perundang-undangan lebih dipertegas kembali dalam Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1).

Polemik berlakunya hirarki sebagaimana yang telah tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimana tidak masuknya peraturan perundang-undangan lainnya di luar hierarki sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1). Peraturan lainnya tersebut berupa Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan atau lembaga yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau setingkatnya.<sup>7</sup>

Secara jelas tentu bisa dilihat bahwa peraturan menteri tidak termasuk dalam hirarki sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

---

<sup>6</sup> Dian Agung Wicaksana, *Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.10 (No.1), Maret 2013, hal. 151-152.

<sup>7</sup> Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, *Op.Cit*, hlm 81.

Terkait dengan pembahasan yang telah dikaji maka dapat dikatakan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan tidak termasuk di dalam hirarki perundang-undangan sebagaimana yang telah tertuang dalam Pasal 7 ayat (1). Sedangkan secara jelas bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan termasuk kedalam tata urutan hirarki sebagaimana pada urutan yang ke-tiga.

Lebih menarik lagi untuk dikaji dimana secara histori yuridis bahwa keberadaan atau kedudukan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan lebih dulu diberlakukan dibanding dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Padahal semestinya peraturan menteri merupakan aturan pelaksana dari undang-undang. Begitu pula pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan yang semestinya merupakan aturan turunan atau pelaksana atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas ,maka menarik untuk dikaji secara akademis dan lebih mendalam dengan rumusan masalah yaitu bagaimana kedudukan peraturan menteri kesehatan tentang izin dan penyelenggaraan praktik bidan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan?. Serta permasalahan yang ke-2 bagaimana bentuk harmonisasi peraturan menteri kesehatan tentang izin dan penyelenggaraan praktik bidan dengan undang-undang kebidanan?.

## **B. METODE PENELITIAN**

Tujuan dari sebuah penelitian untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.<sup>8</sup> Melalui proses penelitian tersebut, diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dkumpulkan dan diolah. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus ditetapkan sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Terkait dengan pembahasan yang telah dikaji maka akan menggunakan pendekatan pada perundang-undangan dalam hal ini peneliti akan mengkaji dan menganalisis Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan serta Peraturan

---

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.17.

Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan.

Mengingat metode yang telah digunakan dalam penyusunan pembahasan yang diangkat adalah yuridis normatif sehingga data yang digunakan merupakan data sekunder. Data sekunder sendiri terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data tersebut akan dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian ataupun literatur memiliki kaitan erat dengan pembahasan. Pelaksanaan analisa data sendiri dilakukan secara deskriptif kualitatif, yakni dengan memberikan gambaran secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara kualitatif.

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Kedudukan Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan Berdasarkan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan.

Kedudukan peraturan menteri sebagai peraturan perundang-undangan selama ini telah menimbulkan sedikit banyaknya perdebatan, bahkan peraturan menteri sebagai salah satu perangkat hukum diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, serta untuk melaksanakan ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memiliki makna untuk memerintahkan (mendelegasikan), atau karena dengan adanya kebijakan pemerintahan yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi.<sup>9</sup>

Kedudukan peraturan menteri yang dibenarkan adalah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Undang-Undang tersebut memposisikan peraturan menteri tidak selalu merupakan peraturan perundang-undangan, peraturan menteri atas dasar Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang tersebut merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan menteri yang tidak memenuhi Pasal 7 ayat (4) bukan merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan aturan kebijakan

---

<sup>9</sup> Ubaiyana dan Mar'atun Fitriah, *Kedudukan Peraturan Menteri Sebagai Bagian dari Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU 12/2011*, Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada, Vol.33, (No.2), Tahun 2021, hlm 600.

(*beleidregels*).<sup>10</sup> Sejalan dengan konteks hukum tata negara, yang membagi peraturan menteri sebagai peraturan perundang-undangan serta sebagai peraturan kebijakan. Peraturan menteri dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dengan syarat harus berdasarkan pada perintah undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Namun, berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengamanatkan melalui Pasal 8 bahwa: “Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Tidak hanya karena perintah perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan menteri berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dibentuk berdasarkan kewenangan juga merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Frasa “dibentuk berdasarkan pada kewenangan” dalam Pasal *a quo*, dapat berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pemaknaan. Melalui ketentuan pasal inilah setiap lembaga yang disebutkan di dalamnya, diberikan atribusi kewenangan untuk mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan, tanpa adanya undang-undang lain yang mengatribusikan kewenangan tersebut.

Selain itu pula dalam sistem presidensial yang dianut di Negara Kesatuan Republik Indonesia memposisikan peraturan menteri yang telah dibentuk memiliki dasar pendelegasian terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti halnya undang-undang yang merupakan pelimpahan wewenang dari DPR. Undang-undang yang merupakan produk legislatif memberikan pendelegasian langsung kepada menteri untuk membentuk peraturan pelaksana dari undang-undang, kemudian inilah yang menjadi ciri dari sistem parlementer.<sup>11</sup> Peraturan menteri dapat dikategorikan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dengan syarat harus berdasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Agus Kusnadi, *Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Konstitusi, Vol.1, (No.1), Tahun 2009, hlm 89.

<sup>11</sup> Afdalis, *Pendelegasian Peraturan dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung dalam Kerangka Sistem Presidensial*, Jurnal Fundamental Justice, Vol.1, (No.1), Tahun 2022, hlm 38.

<sup>12</sup> Ubaiyana dan Mar’atun Fitriah, *Op.Cit*, hlm 602.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terjadi akibat adanya bentuk jenjang dan pengelompokkan norma hukum. Indonesia sendiri sudah mengalami perubahan rezim hukum terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundangundangan sebanyak 7 (tujuh) kali.<sup>13</sup>

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.
- 2) Surat Presiden Nomor 3639 /Hk/59 Tanggal 26 November 1959.
- 3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor XX/MPRS/1966.
- 4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor III/MPR/2000.
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan
- 7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Terjadnya perubahan hirarki peraturan perundang-undangan bisa dikatakan bahwa penetapan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang memiliki perbedaan pada setiap rezim hukum, yang telah disesuaikan dengan situasi dan kondisi pada masa itu.<sup>14</sup> Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meletakkan peraturan menteri di luar hierarki dan termasuk dalam jenis perundang-undangan lainnya. Ketentuan undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, adalah:

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

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Ahmad Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 89.

Selain jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat pula jenis peraturan perundang-undangan lain, yang dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) yang meliputi peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Mahkamah Agung (MA); Mahkamah Konstitusi (MK); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Komisi Yudisial (KY); Bank Indonesia (BI); Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang; Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi; Gubernur; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); Bupati/Walikota; Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan menteri tidak diakomodasi di dalam hierarki yang telah dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (1), tetapi eksistensi dari peraturan menteri ini telah diakui sebagai peraturan perundang-undangan. Di samping itu, sangat jelas terlihat bahwa peraturan menteri baik yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh menteri, dikategorikan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan menteri menjadi sebuah bentuk perpanjangan tangan presiden dalam melaksanakan bentuk kekuasaan pemerintahan negara yang membidangi urusan urusan tertentu.<sup>15</sup>

Berdasarkan pada pengkajian yang telah dilakukan mengenai kedudukan dari Peraturan menteri dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat diketahui bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Kebidanan merupakan aturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Bila dicermati secara sistematis maka dapat dikatakan bahwa Peraturan Menteri Kesehatan tentang izin dan penyelenggaraan praktik kebidanan telah terbit semenjak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan di undangkan. Kendati demikian ketentuan dalam Pasal 79 mengamanatkan bahwa “pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Kebidanan, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan berdasarkan pada Undang-Undang ini”.

---

<sup>15</sup> Ubaiyana dan Mar’atun Fitriah, *Op.Cit*, hlm 609.



## **2. Harmonisasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan dengan Undang-Undang Kebidanan.**

Salah satu faktor yang diperlukan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan karena adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan satu dengan aturan yang lain. Penyebab adanya disharmonisasi aturan perundang-undangan yaitu:<sup>16</sup>

- 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda,
- 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian.
- 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem.
- 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum.
- 5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas.
- 6) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Sebagai akibat dari adanya disharmoni peraturan perundang-undangan tentu menimbulkan perbedaan dalam penafsiran dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, timbulnya ketidakpastian hukum, tidak terlaksana secara efektif dan efisien, serta disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.<sup>17</sup>

Bilamana terdapat disharmonisasi di dalam peraturan perundang-undangan salah satu cara untuk mencari jalan keluar adalah dengan memperlakukan asas hukum

---

<sup>16</sup> Oka Mahendra, *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan: Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, (online), Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, KEMENKUMHAM RI, diunggah pada 29 Maret 2010, ([http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100:hukum-tata-negaraperundang-undangan&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100:hukum-tata-negaraperundang-undangan&Itemid=180)), di akses pada Sabtu, 5 Februari 2022).

<sup>17</sup> *Ibid*,

atau doktrin hukum *Lex superior derogat legi inferiori*, *Lex specialis derogat legi generalis*, atau dapat pula *Asas lex posterior derogat legi priori*. Maksud dari asas *Lex superior derogat legi inferiori* adalah “peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah”.<sup>18</sup> Sedangkan makna dari asas *Lex specialis derogat legi generalis* adalah “aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum”.<sup>19</sup> Serta asas *Lex superior derogat legi inferiori* artinya adalah “Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama”.<sup>20</sup>

Akan tetapi asas hukum tersebut tidak dapat diterapkan dalam kajian yang dibahas, Secara hirarki peraturan perundang-undangan tentu diketahui bahwa kedudukan peraturan menteri dibawah undang-undang, akan tetapi secara histori Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan secara legal telah di undangkan lebih dulu dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Meskipun ketentuan dalam Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan mengamanatkan bahwa “pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Kebidanan, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan berdasarkan Undang-Undang ini”. Tentunya ketentuan pada Pasal 76 tersebut tidak membatalkan aturan-aturan yang lain terkait dengan kebidanan meskipun aturan tersebut secara hirarki berada dibawah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Guna menjamin adanya kepastian hukum serta meminimalisir bentuk pertentangan antara aturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan yang telah ada maka diperlukanlah harmonisasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang mengatur terkait kebidanan, termasuk pula Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm 56.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 58

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm 59

Sistem hukum yang dibangun tentu dapat dilakukan dengan upaya rekonstruksi ulang peraturan yang sudah terbit sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan mulai diberlakukan. Selain itu pula sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan bawasanya pasal 78 juga mengamanatkan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan.

#### **D. KESIMPULAN**

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meletakkan peraturan menteri di luar hierarki dan termasuk dalam jenis perundang-undangan lainnya. Sehingga peraturan menteri tidak dapat diakomodasi di dalam hierarki yang telah dirumuskan di dalam Pasal 7 ayat (1), tetapi eksistensi peraturan menteri diakui sebagai peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dikarenakan peraturan menteri dibuat atas perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh menteri, Peraturan menteri menjadi perpanjangan tangan presiden dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara yang membidangi urusan-urusan tertentu. Berdasarkan pengkajian tentang kedudukan dari Peraturan menteri dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat diketahui bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Kebidanan merupakan aturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Salah satu faktor diperlukanya harmonisasi peraturan perundang-undangan karena adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan satu dengan aturan yang lain. Secara hirarki peraturan perundang-undangan tentu diketahui bahwa kedudukan peraturam menteri dibawah undang-undang, akan tetapi secara histori Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan secara legal telah di undangkan lebih dulu dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Meskipun ketentuan dalam Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan tidak membatalkan aturan-

aturan yang lain terkait dengan kebidanan. Akan tetapi Pasal 78 juga mengamanatkan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Ali, Zainuddin. 2019. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika: Jakarta.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta.

H.S, Salim & Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi* PT. Raja Grafindo: Jakarta.

Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia*. UII Press: Yogyakarta.

Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Kencana: Jakarta.

Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung.

Redi, Ahmad Ahmad. 2017. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Sinar Grafika: Jakarta.

### Jurnal:

Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. 2018. *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, Vol.9, (No.1), 2018.

Afdalis, 2022. *Pendelegasian Peraturan dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung dalam Kerangka Sistem Presidensia*, Jurnal Fundamental Justice, Vol.1, (No.1), Tahun 2022.

Kusnadi, Agus. 2009. *Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Konstitusi, Vol.1, (No.1), Tahun 2009.

Saraswati, Retno. 2009. *Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Media Hukum, Vol.IX, (No.2), April-Juni 2009.

Ubaiyana dan Mar'atun Fitriah, 2021. *Kedudukan Peraturan Menteri Sebagai Bagian dari Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU 12/2011*, Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada, Vol.33, (No.2), Tahun 2021.

Wicaksana, Dian Agung. 2013. *Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.10 (No.1), Maret 2013.

**Online:**

Oka Mahendra, *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan: Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, (online), Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, KEMENKUMHAM RI, di unggah pada 29 Maret 2010, ([http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100:hukum-tata-negaraperundang-undangan&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100:hukum-tata-negaraperundang-undangan&Itemid=180)), di akses pada Sabtu, 5 Februari 2022).