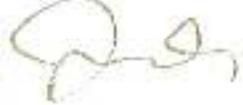
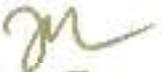


## LEMBAR PENGESAHAN PANITIA UJIAN SKRIPSI

Skripsi yang berjudul, "(Analisis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan)", Oleh Samuel Putra Npm 20600003 telah diujikan dalam sidang Meja Hijau Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan Pada tanggal 27 Maret 2024. Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) pada Program Studi Ilmu Hukum.

### PANITIA UJIAN MEJA HIJAU

- |                  |   |   |
|------------------|---|---|
| 1. Ketua         | : Prof. Dr. Haposan Siallagan, S.H., M.H.<br>NIDN. 0125086601 | (  )   |
| 2. Sekretaris    | : Kasman Siburian, S.H., M.H.<br>NIDN. 0109095901             | (  )   |
| 3. Pembimbing I  | : Dr. Janpatar Simamora, S.H., M.H.<br>NIDN. 0114018101       | (  )  |
| 4. Pembimbing II | : Kasman Siburian, S.H., M.H.<br>NIDN. 0109095901             | (  ) |
| 5. Penguji I     | : Dr. Hisar Siregar, S.H., M.Hum.<br>NIDN. 0018126401         | (  ) |
| 6. Penguji II    | : Prof. Dr. Haposan Siallagan, S.H., M.H.<br>NIDN. 0125086601 | (  ) |
| 7. Penguji III   | : Dr. Janpatar Simamora, S.H., M.H.<br>NIDN. 0114018101       | (  ) |

Medan, April 2024  
Mengesahkan



  
Dr. Janpatar Simamora, S.H., M.H.  
NIDN. 0114018101

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Budaya dan kebudayaan merupakan ciri khas suatu negara. Di setiap negara dari 195 negara di dunia yang telah diakui oleh PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa) dapat dipastikan memiliki ciri khas masing-masing yang ditandai oleh budaya dan kebudayaan. Budaya-budaya dari setiap negara memiliki karakteristik yang unik. Bahkan dalam suatu negara mungkin saja terdapat budaya dan kebudayaan yang beragam. Apabila seseorang berpergian ke luar negeri atau mengunjungi daerah-daerah dalam negerinya niscaya akan memungkinkannya melihat dan merasakan budaya yang berbeda secara langsung, serta dapat membantunya untuk memperoleh pemahaman dan apresiasi yang lebih dalam terhadap budaya dan kebudayaan maupun orang-orang di dalamnya.

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki banyak sekali ragam budaya. Dalam sejarah kehidupan manusia, budaya menjadi landasan kemajuan peradaban bangsa yang sangat gemilang. Hal ini dapat dibuktikan dengan perkembangan dan kemajuan suatu bangsa yang tidak lepas dari signifikansi budaya. Namun, saat ini budaya malah menjadi salah satu pemicu persoalan bangsa.<sup>1</sup> Hal tersebut kian marak terjadi dikarenakan perbedaan budaya di antara golongan masyarakat, disamping hal itu pula, kurangnya rasa toleransi di antara

---

<sup>1</sup> Mohammad Takdir Ilahi, 2012, *Nasionalisme Dalam Bingkai Pluralitas Bangsa: Paradigma Pembangunan & Kemandirian Bangsa*, Yogyakarta: Ar-Ruzzmedia, hlm.111.

sesama individu masyarakat terhadap budaya-budaya di luar daripada budaya mereka sendiri. Perbedaan budaya ini yang terkadang juga bisa memicu permusuhan di antara golongan masyarakat yang sering kali bermuara kepada kekerasan yang sering terjadi di lapisan-lapisan masyarakat.

Selain daripada itu pula, masuknya budaya asing yang kian marak dan terus bertambah di kalangan lapisan masyarakat Indonesia, membuat budaya asli negeri ini lama-kelamaan menjadi luntur. Terutama pada saat-saat sekarang ini, dimana semua hal yang terjadi di dunia ini dapat dengan mudah dijangkau oleh kecepatan internet yang memudahkan untuk menyaksikan budaya-budaya asing dan mencontohnya, sehingga budaya tersebut menjadi *trend* di kalangan lapisan generasi masyarakat Indonesia.

Sehingga kebudayaan yang muncul belakangan ini kebanyakan hasil akulturasi kebudayaan asing yang terkadang paling dominan adalah gaya hidup yang menitikberatkan pada kebiasaan yang tidak berlandaskan pada moral, agama, dan kebudayaan asli Indonesia. Kecenderungan ini yang kemudian menjadi suatu tantangan tersendiri bagi negara untuk tetap melindungi kebudayaan asli bangsa Indonesia agar di masa depan tidak mengalami degradasi kebudayaan.<sup>2</sup>

Wawasan kebudayaan sudah menjadi isu yang sangat menonjol dalam manifestasi masa demokrasi terpimpin, 1959-1965. Wawasan tersebut sebagai suatu pandangan yang terwujud dalam semboyan “berkepribadian dalam

---

<sup>2</sup> Widya Noventari dan Andika Yudha Pratama, *Analisis Strategi Kebudayaan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan Dalam Rangka Memperkokoh Bingkai Integrasi Nasional*, hlm. 3.

kebudayaan” bersama dengan dua semboyan lainnya, yaitu “berdaulat dibidang politik” dan “berdikari dibidang ekonomi”. Semboyan itulah yang disebut dalam “trisakti”.<sup>3</sup> Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NKRI) Tahun 1945 menyebutkan bahwa: “*Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya*”. Pasal ini menerangkan bahwa negara mengakui akan peran sertanya dalam memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Namun, proses perubahan UUD NRI Tahun 1945<sup>4</sup>, secara spesifik amandemen ke-4 melahirkan sebuah bab baru dalam anatomi tubuh UUD 1945. Bab XIII Tentang Pendidikan dan Kebudayaan menjadi poin yang utama atau krusial, yang pada umumnya dalam hal ini muatan pendidikan relatif telah lebih banyak diterjemahkan dalam beberapa pengaturan lebih lanjut yang sifat umum maupun teknisnya sejalan dengan tata urutan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Seperti yang diketahui bersama, bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis yang menjadi dasar hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menggaungkan mengenai Pemajuan Kebudayaan. Maka, dengan iktikad baik terhadap Pasal 32 Ayat (1) UUD 1945, pemerintah dalam melantangkan dukungan kepada pemajuan kebudayaan di Indonesia yang kemudian dilahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan<sup>6</sup> yang merupakan

---

<sup>3</sup> M. Dawam Rahardjo, 1999., *Tantangan Indonesia Sebagai Bangsa: Esai-esai Kritis tentang ekonomi, Sosial dan Politik*, Yogyakarta : UII Pres, hlm. 25.

<sup>4</sup> Selanjutnya akan disebut UUD 1945

<sup>5</sup> Widya Noventari dan Andika Yudha Pratama, loc.cit.

<sup>6</sup> Selanjutnya disebut UU Pemajuan Kebudayaan

langkah strategis pemerintah dalam memajukan peradaban nasional Indonesia melalui bidang kebudayaan.

Menindaklanjuti langkah pemerintah demi memajukan kebudayaan di Indonesia yang telah dibuktikan dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017, maka pemerintah daerah turut ambil andil dalam langkah yang telah dilakukan pemerintah tersebut. Sebab kebudayaan di Indonesia kebanyakan bermunculan dari daerah yang kemudian kebudayaan-kebudayaan daerah ini yang menjadi inventarisasi negara Indonesia. Langkah pemerintah daerah dalam mendukung pemajuan kebudayaan tersebut adalah dengan merancang peraturan pemerintah daerah.

Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada. Potensi sumber daya alam dan manusia menjadi akan dapat digali secara optimal jika masing-masing daerah diberi keleluasaan dan jaminan untuk menentukan yang terbaik bagi dirinya. Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk mendekatkan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, pelayanan yang diberikan cenderung akan lebih merata dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah bersangkutan.<sup>7</sup>

Dalam menjalankan otonomi daerah yang merupakan dividen dari pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan negara

---

<sup>7</sup> Mohamad Guntoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jurnal Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, hlm. 3

antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tanpa pembagian kekuasaan negara secara vertikal tidak mungkin ada pemerintahan daerah otonom, yang berarti tidak ada penyerahan kewenangan dari pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia (desentralisasi). Dengan kata lain penyerahan kewenangan itu terjadi karena adanya pembagian kekuasaan secara vertikal.<sup>8</sup>

Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang kaya akan keanekaragaman budaya. Provinsi ini memiliki beragam suku, bahasa, adat istiadat, dan seni tradisional yang menjadi bagian integral dari identitas masyarakatnya. Pemajuan kebudayaan di wilayah ini mencakup upaya untuk mempertahankan dan mengembangkan warisan budaya yang beragam tersebut.<sup>9</sup>

Kebudayaan tidak hanya memiliki nilai sejarah dan estetika, tetapi juga memainkan peran penting dalam pembangunan daerah. Pemajuan kebudayaan dapat menjadi salah satu kunci dalam mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan mendorong potensi ekonomi, pariwisata, serta kesejahteraan masyarakat setempat. Era globalisasi yang menjadi pengaruh besar terhadap perkembangan teknologi dan internet yang membawa tantangan terhadap kelestarian kebudayaan lokal. Tidak hanya perkembangan teknologi dan internet saja, tetapi pertemuan budaya luar memungkinkan juga melewati media internet, televisi, film, media

---

<sup>8</sup> Usulan Naskah Akademik dan Usulan Ranperda Provinsi Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan Kerja Sama Sekretarian DPRD Provinsi Sumatera Utara Dengan Fakultas Hukum UISU

<sup>9</sup> <https://sumut.inews.id/berita/budaya-sumatera-utara> Budaya Sumatera Utara, dari Tarianhingga Kerajinan, diakses pada 17 Januari 2024

sosial yang memiliki daya tarik yang lebih kuat untuk menyeret dan mengikis budaya lokal yang masih dipertahankan oleh kelompok-kelompok melalui sanggar-sanggar seni. Oleh karena itu, penting untuk melakukan pemajuan kebudayaan sebagai upaya pelestarian dan pengembangan kekayaan budaya Sumatera Utara dalam menghadapi arus globalisasi.<sup>10</sup>

Pemajuan kebudayaan tidak dapat terwujud tanpa dukungan dari pemerintah dan lembaga terkait. Evaluasi terhadap kebijakan dan program yang telah dilaksanakan dalam rangka pemajuan kebudayaan dapat memberikan gambaran mengenai efektivitas upaya tersebut serta menunjukkan sejauh mana peran aktif pemerintah dalam pelestarian dan pengembangan kebudayaan.

Pemajuan kebudayaan di Sumatera Utara diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap identitas masyarakat setempat. Perubahan dan perkembangan dalam kehidupan sehari-hari yang dihasilkan dari pemajuan kebudayaan perlu dianalisis untuk memahami sejauh mana pengaruhnya terhadap kehidupan sosial dan identitas masyarakat.

Pemajuan kebudayaan daerah merupakan suatu upaya yang bersifat partisipatif dalam konteks pemberdayaan masyarakat, sebagai upaya menumbuhkan pengetahuan, kesadaran, kemauan, kemampuan, kepedulian dan kebersamaan segenap lapisan masyarakat. Sesuai dengan amanat UU Pemajuan Kebudayaan pada Pasal 5, meliputi 10 Objek Pemajuan Kebudayaan (OPK), yaitu (a) tradisi lisan; (b) manuskrip; (c) adat istiadat; (d) ritus; (e) pengetahuan

---

<sup>10</sup> *Op. Cit.*

tradisional; (f) teknologi tradisional; (g) seni; (h) bahasa; (i) permainan rakyat; dan (j) olahraga tradisional.<sup>11</sup>

Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 33 (tiga puluh tiga) Daerah Kabupaten dan Kota, memiliki keberagaman suku bangsa, adat istiadat, bahasa, pengetahuan dan teknologi lokal, tradisi, kearifan lokal, dan seni. Potensi keberagaman Kebudayaan Provinsi Sumatera Utara merupakan asset Daerah yang sangat strategis dalam Pemajuan Kebudayaan. Dalam usaha memajukan Kebudayaan Daerah Provinsi Sumatera Utara sebagai bagian Kebudayaan Nasional Indonesia diperlukan payung hukum sebagai pedoman dalam Pemajuan Kebudayaan secara menyeluruh dan terpadu sehingga perlu disusun Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan.

Sumatera Utara, memiliki sumber potensi daerah dan nilai-nilai kearifan lokal serta budaya yang beragam, perlu melakukan hal yang serius untuk mengeksplorasinya, dinas kebudayaan dan ekonomi kreatif merupakan ujung tombak dalam Pemajuan Kebudayaan. Namun perlu kiranya ada sebuah lembaga kebudayaan yang membantunya agar lebih fokus dan serius, dalam mengembangkan pemajuan kebudayaan.<sup>12</sup>

Sebagai implementasi Pemajuan Kebudayaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017

<sup>12</sup> Sumber Artikel berjudul "*Masyarakat Budaya Sumatera Utara Butuh Perubahan, Aan Eneste; 'Bukan Aji Mumpung'*", selengkapnya dengan link: <https://medan.pikiran-rakyat.com/pendidikan/pr-3106667403/masyarakat-budaya-sumatera-utara-butuh-perubahan-aan-eneste-bukan-aji-mumpung> diakses pada 17 Januari 2024

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda), perlu diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Pemda dinyatakan: Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda, yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan ini, diusulkan oleh Komisi E DPRD Provinsi Sumatera Utara bidang kesejahteraan rakyat dan menyusun naskah akademik bersama Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan. Pada saat penelitian ini dilakukan<sup>13</sup> masih dalam tahap kajian oleh BAPEMPERDA (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) DPRD Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan hal tersebut maka Pemajuan Kebudayaan merupakan keniscayaan melalui Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan, dan Pembinaan dalam penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), termasuk Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara. Dengan demikian, arti penting perlu dilakukannya Penyusunan Naskah Akademik dan Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2023 tentang Pemajuan Kebudayaan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>13</sup> 22 Maret 2024

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian analisis dalam bentuk skripsi dengan judul **“Analisis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pemajuan Kebudayaan Di Provinsi Sumatera Utara Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan dalam mewujudkan tujuannya?
2. Bagaimana urgensi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan dalam rangka penyelenggaraan pemajuan kebudayaan, khususnya bagi masyarakat adat agar tidak melupakan kebudayaan asli Sumatera Utara?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis hubungan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan dalam mewujudkan tujuannya.

2. Untuk menguraikan urgensi dari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan dalam penyelenggaraan pemajuan kebudayaan, khususnya bagi masyarakat adat agar tidak melupakan kebudayaan asli Sumatera Utara.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini adalah manfaat yang bersifat teoritis dan manfaat yang bersifat praktis. Manfaat teoritis dalam penelitian hukum dapat membantu dalam memahami dan menganalisis konsep-konsep hukum yang kompleks. Sedangkan, manfaat praktis dalam penelitian hukum adalah kemampuan untuk menerapkan konsep-konsep teoritis dalam penyelesaian kasus nyata. Manfaat teoritis dan manfaat praktis yang didapat dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Pemajuan kebudayaan di Sumatera Utara dapat memberikan berbagai manfaat teoritis yang signifikan dalam konteks pengembangan budaya dan pemahaman masyarakat. Berikut adalah beberapa manfaat teoritis yang mungkin terkait dengan hasil penelitian pemajuan kebudayaan di Sumatera Utara:

- a. Pelestarian Identitas Budaya

Menjaga dan mengembangkan kebudayaan Sumatera Utara dapat membantu dalam pelestarian identitas budaya yang unik dan khas. Hal ini penting untuk mencegah hilangnya warisan budaya dan tradisi yang berharga.

b. Pengembangan Teori Kebudayaan

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori kebudayaan. Misalnya, melalui analisis perubahan dan perkembangan dalam seni, musik, tarian, dan tradisi lokal, penelitian ini dapat membantu mengembangkan teori-teori tentang evolusi dan dinamika kebudayaan.

c. Pemahaman Terhadap Pengaruh Globalisasi

Mempelajari pemajuan kebudayaan di Sumatera Utara dapat memberikan wawasan tentang bagaimana pengaruh globalisasi memengaruhi budaya lokal. Ini dapat mencakup aspek-aspek seperti adaptasi budaya, perubahan nilai-nilai tradisional, dan interaksi antara budaya lokal dan global.

d. Kajian Pendidikan Budaya

Hasil penelitian ini dapat menjadi landasan untuk pengembangan kurikulum pendidikan budaya di daerah tersebut. Peningkatan pemahaman terhadap kebudayaan lokal dapat diintegrasikan ke dalam sistem pendidikan untuk memastikan bahwa generasi muda memiliki pengetahuan yang kuat tentang warisan budaya mereka.

e. Penelitian dalam Bidang Seni dan Ekspresi Budaya

Memahami perkembangan seni dan ekspresi budaya di Sumatera Utara dapat membuka peluang untuk penelitian lebih lanjut dalam bidang seni rupa, sastra, musik, dan pertunjukan. Ini dapat memperkaya literatur dan pemahaman kita tentang kekayaan seni budaya Indonesia.

f. Kontribusi terhadap Kebijakan Budaya

Temuan penelitian ini dapat memberikan dasar yang kuat untuk merumuskan kebijakan budaya yang lebih efektif. Pemahaman mendalam tentang kondisi budaya lokal dapat membantu pemerintah dan lembaga terkait merancang program dan kebijakan yang mendukung pemajuan kebudayaan.

2. Manfaat Praktis

Dilakukannya penelitian ini, guna memberikan *impact* atau dampak agar masyarakat awam, baik penikmat budaya dan pelaku budaya dapat mengetahui bahwa pemerintah daerah Sumatera Utara juga peduli terhadap kebudayaan yang telah ada sebelumnya dan dengan adanya suatu gebrakan Peraturan Daerah Tentang Pemajuan Kebudayaan ini dapat menjaga kelestarian budaya yang telah ada sebelumnya.

3. Manfaat bagi Penulis

Suatu kelegaan tersendiri bagi penulis yang juga sekaligus penikmat budaya karena mengetahui bahwa pemerintah, baik pusat dan daerah ternyata *aware* atau menyadari bahwa Indonesia dengan sejuta budaya dan kebudayaannya itu harus dijaga ditengah-tengah gempuran globalisasi yang terjadi, tetapi Indonesia tetap mempertahankan budaya dan kebudayaannya. Kesadaran pemerintah ini ditandai dengan munculnya peraturan tentang Pemajuan Kebudayaan, baik Peraturan Perundangan maupun Peraturan Daerah. Jadi, ini menambah pengetahuan bagi penulis sendiri karena adanya Rancangan Peraturan Daerah mengenai Pemajuan Kebudayaan ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Kebudayaan**

Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki keberagaman budaya, ras, suku bangsa, kepercayaan, agama, dan bahasa. Karena itulah Indonesia mempunyai semboyan yang terdapat di bawah kaki Burung Garuda Pancasila yang bertuliskan “*Bhinneka Tunggal Ika*” yang secara konstitusional telah diatur dalam pasal 36A Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*.” Seperti yang diketahui bersama bahwa arti dari *Bhinneka Tunggal Ika* ini adalah “berbeda-beda tetapi tetap satu jua”, sehingga meskipun Indonesia mempunyai keberagaman budaya, ras, suku bangsa, kepercayaan, agaman, dan bahasa tetapi Indonesia tetap satu.

#### **1. Pengertian Kebudayaan**

Secara etimologi kata kebudayaan dari kata dasar budaya berasal dari bahasa Sanskerta. Yakni, dari akar kata *buddhi* (tunggal), jamaknya adalah *buddhayah* yang artinya budi, atau akal, atau akal budi atau pikiran. Setelah mendapat awalan ke- dan akhiran -an menjadi kebudayaan. Dalam tradisi antropologi kedua kata ini baik budaya maupun kebudayaan dianggap sama maknanya. Sedangkan dalam ilmu pengetahuan Barat diadopsi dari bahasa latin *colere* yang berarti mengolah atau membudidayakan, yang dimaksudkan adalah

mengolah tanah pertanian dan membudidayakan manusia. Kemudian kata *colere* dialihbahasakan kedalam bahasa Inggris menjadi *culture* yang juga berarti mengolah atau membudidayakan. Dengan kata lain *culture* adalah kemampuan manusia dalam mengembangkan potensi yang terdapat pada dirinya dalam mengolah alam dan lingkungan sekitarnya.<sup>14</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian kebudayaan sendiri mencakup 2 (dua) pengertian. Pengertian pertama, kebudayaan adalah hasil kegiatan dan penciptaan batin (akal budi) manusia seperti kepercayaan, kesenian, adat dan istiadat. Sementara pengertian yang kedua, kebudayaan adalah keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang digunakan untuk memahami lingkungan serta pengalamannya serta menjadi pedoman tingkah lakunya.<sup>15</sup>

Kebudayaan adalah keseluruhan gagasan dan karya manusia, yang harus dibiasakan dengan belajar, beserta keseluruhan dari hasil budi karyanya itu. Kebudayaan merupakan totalitas dari apa yang pernah dihasilkan oleh mahluk manusia yang menguasai planet ini sejak jaman ia muncul di muka bumi kira-kira empat juta tahun yang lalu, sampai sekarang (perkiraan waktu munculnya manusia di muka bumi ini, adalah hasil analisa-analisa terbaru metode potassium-argon untuk mengukur umur lapisan lapisan bumi).

---

<sup>14</sup> Koenjaraningrat, *Pengantar Ilmu antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta 2009, hal, 146

<sup>15</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kebudayaan> Pengertian Kebudayaan diakses pada 19 Maret 2024

Pengertian kebudayaan juga termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan sebagai hasil dari amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Pasal 1 ayat (1) UU Kebudayaan menyebutkan bahwa “Kebudayaan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan cipta, rasa, karsa, dan hasil karya masyarakat”<sup>16</sup>

*Culture* dalam masyarakat Barat/Eropa dimaknai sebagai hal-hal yang berkaitan dengan ruhaniah, seperti kepercayaan, kemauan, keyakinan, pengetahuan atau dengan kata lain secara permukaan dalam. Sedangkan *Civilization* dimaknai sebagai hal-hal yang berkaitan dengan material yang nampak, seperti gedung yang tinggi, bangunan yang unik dan indah, teknologi yang canggih yang nampak terlihat oleh mata manusia atau permukaan luar, interaksi sosial dan sebagainya. Peradaban berupa karya-karya yang nampak nyata dalam realitas kehidupan manusia yang sangat maju, sedangkan kebudayaan itu adalah sesuatu yang tidak tampak, hanya berupa ide, gagasan, pikiran, kemauan, keyakinan, kepercayaan yang ada dibalik bangunan nan megah. Kebudayaan dan peradaban adalah suatu kesatuan yang utuh antara kulit dan isi, antara wadah dan isi, antara kebesaran karya manusia dan sesuatu yang tersembunyi di balik karya-karya besar yang dihasilkan oleh umat manusia.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan

<sup>17</sup> Sitti Zulaihah, *Pengantar Ilmu Antropologi*, UIN K.H. Achmad Siddiq Jember, 2021, hlm.

## 2. Kebudayaan Menurut Para Ahli

Banyak ahli-ahli antropologi dan juga sosiologi yang mengemukakan pendapat mereka mengenai kebudayaan. Menurut Koentjaraningrat ada 176 definisi mengenai kebudayaan yang pernah dimunculkan dan dikumpulkan oleh A.L Kroeber dan C. Kluckhohn. Tetapi pada penelitian ini, penulis telah merangkum pengertian tersebut antara lain:

- a. Koentjaraningrat  
Dalam antropologi, definisi kebudayaan menurut Koentjaraningrat adalah seluruh sistem gagasan dan rasa, tindakan, serta karya yang dihasilkan oleh manusia dalam kehidupan masyarakat dan diperoleh dengan proses belajar. Definisi yang agak berbeda dikatakan oleh Prof. Heddy, kebudayaan adalah perangkat symbol yang diperoleh manusia melalui proses belajar dan ada dalam kehidupan masyarakat dan digunakan untuk beradaptasi.<sup>18</sup>
- b. E.B. Tylor  
Kebudayaan adalah kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, adat istiadat dan kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat.<sup>19</sup>
- c. Linton  
Kebudayaan adalah keseluruhan dari pengetahuan, sikap, dan pola perilaku yang merupakan kebiasaan yang dimiliki dan diwariskan oleh suatu masyarakat tertentu.<sup>20</sup>
- d. Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi  
Merumuskan kebudayaan sebagai semua hasil karya, rasa, dan cipta masyarakat. Karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan jasmaniah (*material culture*) yang diperlukan oleh manusia untuk

---

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

<sup>19</sup> Keesing, Roger, M. 1999. *Cultural Anthropology: A Contemporary Perspective*. Terj.

Gunawan, S. *Antropologi Budaya: Suatu Perspektif Kontemporer. Jilid I*. Jakarta: Erlangga. Hal. 68 seperti dikutip *Op.Cit*

<sup>20</sup> *Ibid hal. 70*

menguasai alam sekitarnya agar kekuatan serta hasilnya dapat diabdikan untuk keperluan masyarakat.<sup>21</sup>

e. Soerjono Soekanto

Kebudayaan adalah sesuatu yang mencakup semua yang didapat atau dipelajari oleh manusia sebagai anggota masyarakat. Kebudayaan, lanjut Soerjono Soekanto terdiri dari segala sesuatu yang dipelajari dari pola-pola perilaku yang *normative*, yaitu mencakup segala cara atau pola berfikir, merasakan dan bertindak.

Oleh sebab itu, berdasarkan pengertian-pengertian di atas dapat dikatakan bahwa kebudayaan dan manusia tidak dapat dipisahkan, sebab masyarakat adalah orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan. Dengan kata lain, tak ada masyarakat yang tidak mempunyai kebudayaan dan sebaliknya tak ada kebudayaan tanpa masyarakat sebagai wadah dan pendukungnya. Walaupun secara teoritis dan untuk kepentingan analitis, kedua persoalan tersebut dapat dibedakan dan dipelajari secara terpisah.<sup>22</sup> Menurut Soerjono Soekanto, dalam bukunya yang bertajuk *Sosiologi Suatu Pengantar* berpendapat bahwa kebudayaan tak dapat dikesampingkan begitu saja karena dalam dunia nyata, keduanya tak dapat dipisahkan dan selamanya merupakan dwitunggal.

### 3. Unsur-unsur Kebudayaan

Kebudayaan setiap bangsa atau masyarakat terdiri dari unsur-unsur besar maupun unsur-unsur kecil yang merupakan bagian dari suatu kebulatan yang bersifat sebagai kesatuan. Misalnya dalam kebudayaan Indonesia dapat dijumpai unsur besar seperti umpamanya Majelis Permusyawaratan Rakyat, di samping

---

<sup>21</sup> Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, seperti dikutip dalam Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, 2014. hlm. 149.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2014, hlm.188.

adanya unsur-unsur kecil seperti sisir, kancing, baju, peniti, dan lain-lainnya yang dijual di pinggir jalan. Beberapa orang sarjana telah mencoba merumuskan unsur-unsur pokok kebudayaan tadi. Misalnya, Melville J. Herskovits mengajukan empat unsur pokok kebudayaan, yaitu:<sup>23</sup>

1. Alat-alat teknologi;
2. Sistem ekonomi;
3. Keluarga;
4. Kekuasaan politik.

Bronislaw Malinowski, yang terkenal sebagai salah seorang pelopor teori fungsional dalam antropologi, menyebut unsur-unsur pokok kebudayaan, antara lain:<sup>24</sup>

1. Sistem norma yang memungkinkan kerja sama antara para anggota masyarakat di dalam upaya menguasai alam sekelilingnya,
2. Organisasi ekonomi,
3. Alat-alat dan lembaga atau petugas pendidikan; perlu diingat bahwa keluarga merupakan lembaga pendidikan yang utama,
4. Organisasi kekuatan.

Masing-masing unsur tersebut, beberapa macam unsur-unsur kebudayaan, untuk kepentingan ilmiah dan analisisnya diklasifikasikan ke dalam unsur-unsur pokok atau besar kebudayaan, lazim disebut *cultural universals*. Istilah ini

---

<sup>23</sup> Selo Seoemardjan dan Soelaeman Soemardi, *op.cit.*, hlm. 78 seperti dikutip dalam Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, hlm. 151

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 151,116 seperti dikutip dalam Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, hlm. 151

menunjukkan bahwa unsur-unsur tersebut bersifat universal, yaitu dapat dijumpai pada setiap kebudayaan di manapun di dunia ini. Para antropolog yang membahas persoalan tersebut secara lebih mendalam belum mempunyai pandangan seragam yang dapat diterima. Antropolog C. Kluckhohn di dalam sebuah karyanya yang berjudul *Universal Categories of Culture* telah menguraikan ulasan para sarjana mengenai hal itu.

Unsur kebudayaan dalam kajian antropologi dimaksudkan sebagai institusi atau lembaga yang terdapat dalam seluruh kebudayaan dimanapun di dunia ini. Artinya setiap suku bangsa pasti memiliki unsur-unsur yang demikian sehingga sering juga disebut *cultural universals*. Sebagaimana definisi kebudayaan yang wujudnya dapat terlihat berupa sistem gagasan, sistem sosial dan benda-benda hasil karya budaya manusia, apabila diperinci lebih mendalam akan didapati secara garis besar tujuh unsur utama.

#### **4. Wujud Kebudayaan**

Koentjaraningrat dalam bukunya *Pengantar Ilmu Antropologi*<sup>25</sup> mengutip pendapat Talcoot Parson bersama A.L. Kroeber dan J.J. Honigmann, mengemukakan anjurannya dari ketiga ilmuan itu untuk membedakan wujud kebudayaan sebagai suatu sistem dari ide dan konsep dari wujud kebudayaan sebagai suatu rangkaian tindakan dan aktivitas manusia yang berpola, sehingga tiga gejala kebudayaan itu meliputi: pertama *ideas*, kedua *activities* dan ketiga

---

<sup>25</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta 2009, hal, 150

*artifacts*. Selanjutnya Koentjaraningrat membagi tiga wujud kebudayaan itu sebagai berikut:

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide, gagasan, nilai, norma, peraturan dan sebagainya. Pikiran dan gagasan manusia yang hidup dalam suatu masyarakat nampak teratur karena masing-masing memiliki alam pikiran, alam pikiran itu sebenarnya merupakan milik individu, akan tetapi individu terikat oleh suatu kesatuan baik kesatuan komunitas, etnik, ras maupun bahasa, sehingga gagasan tadi membentuk suatu sistem yang dikenal dalam istilah antropologi *cultural system*. Dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan menjadi sistem budaya, yaitu kaitan yang saling berhubungan antara pikiran individu menjadi kesepakatan kelompok manusia tertentu. Sistem budaya ini merupakan nilai ideal yang dikenal dalam masyarakat Indonesia dengan nama *adat* bentuk tunggal, dan bentuk jamaknya *adat-istiadat*.
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Aspek kedua dari wujud kebudayaan adalah aktivitas atau disebut sistem sosial (*system social*). Sistem sosial adalah relasi sosial yang dibangun oleh suatu masyarakat berdasarkan nilai-nilai ideal atau sistem ide. Sistem sosial itu dapat diamati karena nampak hidup berupa interaksi dan komunikasi yang terjalin diantara anggota masyarakat yang dilakukan secara berulang menurut pola-pola yang telah

ditentukan. Pola dari tindakan itu terjadi dari hari ke hari dalam waktu yang lama dan terus berulang.

3. Wujud kebudayaan sebagai hasil karya berupa benda-benda, barang yang bersifat material. Karya-karya itu nampak begitu kongkrit karena ia terwujud dalam bentuk material. Baik benda hasil karya manusia yang masih bersifat sederhana maupun sudah mencapai bentuk yang paling maju. Pada masyarakat yang masih sederhana bisa kita lihat karya berupa tembikar, jala ikan, tempayan, bakul, tombak berburu, panah buruan, kayu bakar dan lain-lain. Pada masyarakat sekarang kita bisa menjumpai berbagai jenis alat perlatan hidup manusia berupa pesawat terbang, mobil, bangunan pencakar langit, *hand phone*, computer, laptop, televisi dan lain-lain.

## **5. Fungsi Kebudayaan**

Kebudayaan mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat. Berbagai kekuatan yang harus dihadapi masyarakat dan anggotanya seperti kekuatan alam, maupun kekuatan-kekuatan lainnya di dalam masyarakat itu sendiri tidak selalu baik baginya. Selain itu, manusia dan masyarakat juga memerlukan kepuasan, baik di bidang spiritual maupun materil. Kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut di atas untuk sebagian besar dipenuhi oleh kebudayaan yang bersumber pada masyarakat itu sendiri. Dikatakan sebagian besar karena kemampuan manusia terbatas sehingga kemampuan kebudayaan yang merupakan hasil ciptaannya juga terbatas di dalam memenuhi segala kebutuhan.

Fungsi kebudayaan, yaitu untuk mengatur manusia agar dapat bertindak dan berbuat untuk menentukan sikap jika akan berhubungan dengan orang lain dalam menjalankan hidupnya. Kebudayaan berfungsi sebagai berikut.<sup>26</sup>

- a. Suatu hubungan pedoman antarmanusia atau kelompok. Contohnya norma. Norma adalah kebiasaan yang dijadikan dasar bagi hubungan antara orang-orang sehingga tingkah laku masing-masing dapat diatur. Norma bersifat tidak tertulis dan berasal dari masyarakat. Apabila dilanggar, sanksinya berupa cemoohan dari masyarakat.
- b. Wadah untuk menyalurkan perasaan dan kehidupan lainnya. Contoh, kesenian
- c. Melindungi diri pada alam hasil karya masyarakat melahirkan teknologi atau kebudayaan kebendaan yang memiliki kegunaan utama dalam melindungi masyarakat terhadap lingkungan alamnya.
- d. Pembimbing kehidupan manusia.
- e. Pembeda antara manusia dan binatang.

Dalam tindakan-tindakannya untuk melindungi diri terhadap lingkungan alam, pada taraf permulaan, manusia bersikap menyerah dan semata-mata bertindak di dalam batas-batas untuk melindungi dirinya. Taraf tersebut masih banyak dijumpai pada masyarakat-masyarakat yang hingga kini masih rendah taraf kebudayaannya. Misalnya suku bangsa Kubu yang tinggal di pedalaman daerah Jambi masih bersikap menyerah terhadap lingkungan alamnya. Rata-rata

---

<sup>26</sup> Agnes Vanesia, Enick Kusriani, *Pentingnya Nilai-Nilai Pendidikan Ultikultural Dalam Masyarakat*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya Vol. 25, 2023, hlm. 246

mereka itu masih merupakan masyarakat yang belum mempunyai tempat tinggal tetap karena persediaan bahan pangan semata-mata tergantung dari lingkungan alam. Taraf teknologi mereka belum mencapai tingkatan di mana kepada manusia diberikan kemungkinan-kemungkinan untuk memanfaatkan dan menguasai lingkungan alamnya.<sup>27</sup>

Hasil karya masyarakat melahirkan teknologi atau kebudayaan kebendaan yang mempunyai kegunaan utama di dalam melindungi masyarakat terhadap lingkungan dalamnya. Teknologi pada hakikatnya meliputi paling sedikit tujuh unsur, yaitu:<sup>28</sup>

1. Alat-alat produktif;
2. Senjata;
3. Wadah;
4. Makanan dan minuman;
5. Pakaian dan perhiasan;
6. Tempat berlindung dan perumahan;
7. Alat-alat transportasi.

Keadaannya berlainan dengan masyarakat yang sudah kompleks, yang taraf kebudayaannya lebih tinggi. Hasil karya manusia tersebut, yaitu teknologi, memberikan kemungkinan-kemungkinan yang sangat luas untuk memanfaatkan hasil-hasil alam dan apabila mungkin, menguasai alam. Perkembangan teknologi di negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Rusia, Prancis, Jerman, dan sebagainya, merupakan beberapa contoh di mana masyarakatnya tidak lagi pasif menghadapi tantangan alam sekitar.

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 153

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 166

Karsa masyarakat mewujudkan norma dan nilai-nilai sosial yang sangat perlu untuk mengadakan tata tertib dalam pergaulan kemasyarakatan. Karsa merupakan daya upaya manusia untuk melindungi diri terhadap kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan yang tersembunyi dalam masyarakat tidak selamanya baik. Untuk menghadapi kekuatan-kekuatan yang buruk, manusia terpaksa melindungi diri dengan cara menciptakan kaidah-kaidah yang pada hakikatnya merupakan petunjuk-petunjuk tentang bagaimana manusia harus bertindak dan berlaku di dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Apabila manusia hidup sendiri, tak akan ada manusia lain yang merasa terganggu oleh tindakan-tindakannya. Akan tetapi, setiap orang, bagaimanapun hidupnya akan selalu menciptakan kebiasaan bagi dirinya sendiri. Kebiasaan (habit merupakan suatu perilaku pribadi. Pribadi berarti bahwa kebiasaan orang seseorang itu berbeda dari kebiasaan orang lain, walau misalnya mereka hidup dalam satu rumah. Jadi setiap orang akan membentuk kebiasaan yang khusus bagi dirinya sendiri).

## **6. Kebudayaan Nasional dan Kebudayaan Daerah**

Budaya Indonesia adalah seluruh kebudayaan nasional, kebudayaan lokal, maupun kebudayaan asal asing yang telah ada di Indonesia sebelum Indonesia merdeka pada tahun 1945. Budaya Indonesia dapat juga diartikan bahwa

Indonesia memiliki beragam suku bangsa dan budaya yang beragam seperti tarian daerah, pakaian adat, dan rumah adat.<sup>29</sup> Budaya Indonesia tidak hanya mencakup budaya asli bumiputera, tetapi juga mencakup budaya-budaya pribumi yang mendapat pengaruh budaya Tionghoa, Arab, India, dan Eropa. Kebudayaan nasional adalah kebudayaan yang diakui sebagai identitas nasional atau jati diri bangsa. Definisi kebudayaan nasional menurut *TAP MPR No.II tahun 1998*, yakni: “Kebudayaan nasional yang berlandaskan Pancasila adalah perwujudan cipta, karya, dan karsa bangsa Indonesia dan merupakan keseluruhan daya upaya manusia Indonesia untuk mengembangkan harkat dan martabat sebagai bangsa, serta diarahkan untuk memberikan wawasan dan makna pada pembangunan nasional dalam segenap bidang kehidupan bangsa. Dengan demikian Pembangunan Nasional merupakan pembangunan yang berbudaya. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Wujud, Arti dan Puncak-Puncak Kebudayaan Lama dan Asli bagi Masyarakat Pendukungnya*.”<sup>30</sup>

Kebudayaan nasional adalah puncak-puncak kebudayaan daerah yang memiliki nilai-nilai universal dan diakui sebagai identitas bangsa oleh seluruh rakyat Indonesia. Kebudayaan nasional memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- f. Bersifat integratif, artinya mampu mempersatukan bangsa yang beragam.
- g. Bersifat dinamis, artinya berkembang dan berubah sesuai dengan zaman.
- h. Bersifat terbuka, artinya menerima pengaruh budaya luar yang positif.
- i. Berakar pada budaya daerah.

---

<sup>29</sup> [Budaya Indonesia - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas](#) diakses pada 21 Februari 2024

<sup>30</sup> *Ibid*

Contoh kebudayaan nasional:

- a. Bahasa Indonesia
- b. Pancasila
- c. Bendera Merah Putih
- d. Lagu Indonesia Raya
- e. Batik

Kebudayaan daerah adalah kebudayaan yang dimiliki oleh sekelompok masyarakat yang tinggal di suatu wilayah tertentu. Kebudayaan daerah memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Bersifat lokal, artinya hanya dimiliki oleh masyarakat di wilayah tertentu.
- b. Bersifat statis, artinya relatif tidak mudah berubah.
- c. Bersifat unik, artinya memiliki ciri khas yang berbeda dengan budaya daerah lain.
- d. Menjadi bagian dari budaya nasional.

Contoh kebudayaan daerah:

- a. Tari tradisional
- b. Rumah adat
- c. Makanan khas
- d. Bahasa daerah
- e. Adat istiadat

Sedangkan dalam UU Pemajuan Kebudayaan Pasal 1 ayat (2) dikatakan “Kebudayaan Nasional Indonesia adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi antar-kebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia.”<sup>31</sup> Dalam Ranperda (Rancangan Peraturan Daerah) Sumatera Utara Tentang Pemajuan Kebudayaan Pasal 1 ayat (11) dikatakan “Kebudayaan Daerah adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi antar-Kebudayaan yang hidup dan berkembang di Daerah.”<sup>32</sup> Dari

---

<sup>31</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan

<sup>32</sup> Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Sumatera Utara Tentang Pemajuan Kebudayaan

antara UU Kebudayaan dan juga Ranperda Sumatera Utara Tentang Pemajuan Kebudayaan yang memberikan pengertian mengenai kebudayaan nasional dan kebudayaan daerah tersebut dapat dinilai bahwa sebenarnya kebudayaan-kebudayaan ini muncul karena adanya interaksi antar manusia yang hidup dan berkembang di Indonesia maupun di daerah Indonesia.

Dilain sisi, kebudayaan nasional dan kebudayaan daerah juga mempunyai hubungan yang tidak bisa dipisahkan, hal ini ditandai dengan definisi yang diberikan oleh Koenjaraningrat dapat dilihat dari pernyataannya: “yang khas dan bermutu dari suku bangsa mana pun asalnya, asal bisa mengidentifikasi diri dan menimbulkan rasa bangga, itulah kebudayaan nasional.”<sup>33</sup> Artinya kebudayaan-kebudayaan daerah dan kebudayaan suku bangsa dapat menimbulkan rasa bangga bagi bangsa Indonesia.

## **7. Kebudayaan dalam *Perspektive* Hukum Tata Negara (*verfassungrecht*)**

Hukum Tata Negara yang menjadikan negara sebagai objek ilmu pengetahuan yang mengkaji aspek hukum yang dibentuk dan yang terbentuk oleh organisasi negara itu sendiri. Banyak cabang ilmu sebenarnya yang menjadikan negara sebagai objek ilmu pengetahuannya, seperti contohnya adalah ilmu politik dan ilmu negara yang juga menjadikan negara sebagai objek ilmu pengetahuannya, tetapi berbeda dengan Hukum Tata Negara. Ilmu politik yang melihat negara sebagai suatu sosial politik atau *a political society* yang dengan memusatkan perhatian ilmunya dengan 2 (dua) bidang kajian, yaitu teori politik

---

<sup>33</sup> Fadly Irfan MN, *Hubungan Budaya dan Kebudayaan Hukum Sebagai Dasar Antropologi Hukum*, Artikel Universitas Ekasakti Padang, hlm. 2

(*political theory*) dan organisasi politik (*political organization*). Artinya, ilmu politik ini hanya sebagai bagian dari ilmu sosial dan menitik beratkan pada negara sebagai bagian dari ilmu sosial tersebut.

Dalam studi ilmu Hukum Tata Negara (*the study of the constitution* atau *constitucional law*), yang lebih diutamakan justru adalah norma hukum konstitusi yang biasanya tertuang dalam naskah Undang-Undang Dasar. Di situlah letak perbedaan mendasar antara ilmu Hukum Tata Negara dengan ilmu politik.<sup>34</sup> Ilmu Hukum Tata Negara merupakan salah satu cabang ilmu hukum yang secara khusus mengkaji persoalan hukum dalam konteks kenegaraan. Tetapi, istilah Hukum Tata Negara sering kali dianggap sama dengan Hukum Konstitusi, dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jimly Asshiddique mengatakan bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi itu berbeda, sebab Hukum Tata Negara sebenarnya tidak hanya membahas hukum dalam perspektif undang-undang dasar. Banyak ahli hukum, yang mengira bahwa konstitusi yang dimaksud hanya undang-undang dasar (*grundgesetz*).

Kebudayaan merupakan bentuk dari *pluralisme* (kemajemukan) masyarakat Indonesia yang mempunyai beragam suku, ras, agama, bahasa daerah, dan lainnya haruslah dapat dijaga dan dilestarikan. Mengingat pada zaman sekarang yang banyak terjadi globalisasi besar-besaran, salah satu faktornya adalah pertumbuhan teknologi informasi dan transportasi yang terjadi begitu

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Depok: 2020, hlm.12

cepat,<sup>35</sup> sehingga masuknya budaya-budaya asing ke dalam negeri Indonesia ini. Pelestarian budaya asli Indonesia, kebudayaan nasional maupun kebudayaan daerah harus ditumbuhkembangkan agar tidak tertutup oleh kebudayaan-kebudayaan yang masuk ke Indonesia karena hasil dari globalisasi tersebut.

Sehingga dapat dimengerti bahwa Undang-undang No. 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan ini lahir karena adanya amanat Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (*grundgesetz*) yang berbunyi “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.”

Inilah salah satunya yang menjadi sudut pandang dari sisi Hukum Tata Negara betapa perlunya mengenai kebudayaan ini diatur atau memiliki undang-undang untuk diatur dalam sebuah ketatanegaraan maupun sistem perencanaan pembangunan nasional. Sebab, kebudayaan ini adalah warisan dari masyarakat-masyarakat adat kita.

## **B. Tinjauan Umum Latar Belakang Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan dan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara Tentang Pemajuan Kebudayaan**

Kedua peraturan perundang-undangan tersebut (Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara dan Undang-undang No. 5 Tahun 2017) memiliki latar

---

<sup>35</sup> <https://www.kompas.com/skola/read/2022/06/22/083000169/faktor-pemicu-terjadinya-globalisasi> faktor pemicu terjadinya globalisasi, diakses pada 22 Februari 2024

belakang mengapa dibentuknya peraturan perundang-undangan ini, jika ditinjau dari tujuannya, jelas diketahui kalau kedua peraturan perundang-undangan ini ada untuk melindungi kebudayaan, baik kebudayaan nasional maupun kebudayaan daerah. Hanya saja, hal-hal konkret yang menjadi latar belakang dari lahirnya kedua peraturan perundang-undangan ini belum ditinjau atau diketahui hal konkrit yang menjadi urgensi dari lahirnya kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

### **1. Latar Belakang Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan**

Pengesahan Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan dilakukan pada 27 April 2017. Hal ini sejalan dengan amanat Presiden Republik Indonesia agar memberikan peran strategis bagi kebudayaan nasional dalam pembangunan. Seperti diketahui, Presiden Joko Widodo menginginkan adanya keseimbangan antara infrastruktur keras yang saat ini gencar dibangun di berbagai wilayah di tanah air, dengan infrastruktur lunak dalam wujud karakter dan jatidiri bangsa yang dikembangkan melalui jalan kebudayaan. Karena itulah diperlukan kebijakan makro kebudayaan dalam rangka proses pembudayaan manusia.<sup>36</sup>

Undang-undang Nomor 5 tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan ditandatangani Presiden Republik Indonesia Joko Widodo pada 24 Mei 2017 dan diundangkan di Jakarta pada 29 Mei 2017 dalam lembaran negara tahun 2017

---

<sup>36</sup> <https://www.kemenkopmk.go.id/kemenko-pmk-terus-kawal-pemajuan-kebudayaan>

Kemenko PMK Terus Kawal Pemajuan Kebudayaan, diakses pada 22 Februari 2024

nomor 104. Setelah melalui pembahasan yang memakan waktu hampir dua tahun, Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemajuan Kebudayaan disahkan dalam rapat Paripurna Pembicaraan Tingkat II, Kamis (27-4-2017), di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Senayan Jakarta. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) Muhadjir Effendy mengatakan bahwa kebudayaan tidak hanya pada tarian atau tradisi saja, tetapi juga nilai karakter luhur yang diwariskan turun-temurun hingga membentuk karakter bangsa kita. Kebudayaan telah menjadi akar dari pendidikan kita, oleh karena itu, RUU Pemajuan Kebudayaan perlu menekankan pada perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan agar budaya Indonesia dapat tumbuh tangguh.<sup>37</sup>

Lahirnya undang-undang tersebut dilatarbelakangi oleh permasalahan yang masih dihadapi dalam pengembangan kebudayaan, di Indonesia antara lain:<sup>38</sup>

1. Pembangunan ekonomi yang belum diimbangi dengan pembangunan karakter bangsa yang mengakibatkan terjadinya krisis budaya yang dapat memperlemah jati diri bangsa (nasional) dan ketahanan budaya;
2. Kemampuan bangsa dalam mengelola keragaman budaya belum optimal ditandai oleh:
  - a. Adanya disorientasi tata nilai, seperti nilai solidaritas sosial, kekeluargaan, keramahan sosial dan rasa cinta tanah air; dan

---

<sup>37</sup> Usman Idris, Simon Abdi K. Frank, *Sosialisasi UU No. 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan Kepada Fresh Graduate Alumni Antropologi di Kota Jayapura Papua*, Jurnal Vol. 1, No. 3 2020, hlm. 313

<sup>38</sup> Rizali Djaelangkara, *Kekuatiran dan Harapan Pemajuan Kebudayaan Daerah dengan Lahirnya UU No. 5 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan*, Sebuah Catatan Kritis Pengantar Diskusi, hlm. 1

- b. Adanya kecenderungan pengalihan ruang publik ke ruang privat mengakibatkan terbatasnya tempat penyaluran aspirasi masyarakat multikultur;
3. Identitas nasional mengalami penurunan, yang ditandai oleh:
  - a. Belum memadainya pembentukan sikap moral dan penanaman nilai budaya yang mengakibatkan adanya kecenderungan semakin menguatnya nilai-nilai materialisme; dan
  - b. Kemampuan masyarakat dalam menyeleksi nilai dan budaya global masih terbatas sehingga terjadi pengikisan nilai-nilai budaya nasional yang positif.
4. Komitmen pemerintah dan masyarakat dalam mengelola kekayaan budaya belum optimal karena terbatasnya pemahaman, apresiasi, dan komitmen, yang ditandai oleh:
  - a. Terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya seperti pencurian, penyelundupan, dan perusakan benda cagar budaya;
  - b. Adanya berbagai kekayaan budaya dan kekayaan intelektual yang belum terdaftar di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan
  - c. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola kekayaan budaya.

## **2. Latar Belakang Lahirnya Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara Tentang Pemajuan Kebudayaan**

Rancangan Peraturan Daerah atau disingkat Ranperda Sumatera Utara dalam hal Pemajuan Kebudayaan dibentuk karena kebudayaan daerah merupakan inventaris dari nasional. Dimuat dalam Ranperda Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan itu sendiri yang ditimbang dalam terbentuknya Ranperda tersebut adalah kebudayaan daerah merupakan aset nasional yang perlu dijaga, diberdayakan, dibina, dilestarikan, dan dikembangkan sehingga dapat menciptakan masyarakat Provinsi Sumatera Utara yang memiliki jati diri, berakhlak mulia, berperadapan, maju, aman dan bermartabat guna mempertinggi pemahaman masyarakat terhadap nilai-nilai luhur budaya bangsa secara maksimal.

Selain itu pula, kebudayaan merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sehingga untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan pemajuan kebudayaan di Provinsi Sumatera Utara.

Sebagai contoh dari memberikan kepastian hukum, diambil sebuah kasus yang terjadi dari segi kebudayaan. Seperti dikutip dalam *Medan Satu Pikiran Rakyat Media Network*<sup>39</sup> bahwa pembentukan lembaga-lembaga kesenian yang menjadi wadah-wadah kesenian dengan berpayung kepada hukum, merupakan

---

<sup>39</sup> <https://medan.pikiran-rakyat.com/pendidikan/pr-3106667403/masyarakat-budaya-sumatera-utara-butuh-perubahan-aan-eneste-bukan-aji-mumpang> Masyarakat Budaya Sumatera Utara Butuh Perubahan, diakses pada 22 Februari 2024

amanat dari Intruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 5A Tahun 1993 tentang Dewan Kesenian. Lembaga kesenian yang berpayung kepada hukum ini disebut sebagai Dewan Kesenian yang juga dibentuk di Provinsi Sumatera Utara yang dikenal sebagai Dewan Kesenian Sumatera Utara (DKSU). Menurut artikel yang ada, DKSU ini mempunyai visi misinya, yaitu untuk mewujudkan masyarakat Sumatera Utara yang peduli terhadap kesenian. Oleh karena itu, kegiatan utama DKSU menggalang sastrawan, budayawan, dan seniman Sumatera Utara, untuk mengembangkan sastra, budaya dan seni.<sup>40</sup>

Tetapi ternyata menurut seorang yang bergelut dalam bidang kebudayaan yaitu Aan Eneste<sup>41</sup> bahwa lembaga Dewan Kesenian ini justru menjadi panggung ajang kepentingan-kepentingan pribadi sehingga menciptakan produk kegagalan oleh para pelaku budaya itu sendiri. Oleh karena itu, disebutkan bahwa masyarakat budaya Sumatera Utara melakukan kunjungan ke kantor dinas pariwisata, kebudayaan dan ekonomi kreatif yang hasil dari pertemuan tersebut adalah membentuk Dewan Kesenian dengan sistem yang lebih baik dan juga mendukung Perda Pemajuan Kebudayaan yang masih dalam tahap rancangan. Dilihat dari kasus tersebut maksud bahwa latar belakang lahirnya pembahasan Ranperda Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan sudah sangat tepat dalam memberikan kepastian hukum.

---

<sup>40</sup> [https://ensiklopedia.kemdikbud.go.id/sastra/artikel/Dewan\\_Kesenian\\_Sumatra\\_Utara](https://ensiklopedia.kemdikbud.go.id/sastra/artikel/Dewan_Kesenian_Sumatra_Utara) | Ensiklopedia Sastra Indonesia - Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, diakses pada 22 Februari 2024

<sup>41</sup> *Op. Cit.* Masyarakat Sumatera Utara butuh perubahan, diakses pada 22 Februari 2024

Dalam hal kepastian hukum yang dimaksud disinggung dalam Pasal 23 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan yang menyebutkan “Dalam rangka upaya Pemajuan Kebudayaan Daerah, Gubernur dapat membentuk DKD (Dewan Kebudayaan Daerah) yang berkedudukan di Ibu Kota Provinsi. Karena itulah dalam Pasal 23 ayat (1) Ranperda Sumut Pemajuan Kebudayaan ini telah memberikan kepastian hukum yang selaras dengan contoh kasus yang diceritakan di atas.

### **C. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Daerah**

Sebelum masuk kepada pembentukan peraturan daerah, perlu diketahui bahwa peraturan daerah adalah produk dari pemerintah daerah. Sederhananya adalah pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus sendiri wilayah daerahnya dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Makna “menjalankan otonomi seluas-luasnya” yang dikandung dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut, bukan berarti tidak ada batasan yang ditentukan bagi daerah untuk mengurus segala urusan rumah tangganya sendiri. Menurut Nasroen, bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga meretakan negara kesatuan. Karena otonomi daerah dilakukan untuk mendukung kemajuan nasional bukan untuk meretakan kesatuan negara.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers 2018, hlm. 16

Tujuan pemberian otonomi luas kepada daerah adalah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, otonomi daerah juga dimaksudkan guna meningkatkan daya saing daerah dengan tetap mempedomani dan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.<sup>43</sup>

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “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.” Oleh karenanya pemerintah daerah berhak untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya untuk dapat membantu kepentingan nasional demi menyejahterakan masyarakat Indonesia.

Dalam konsep otonomi luas, pembagian urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat ditentukan secara limitatif, sementara sisanya dianggap menjadi kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan dalam konsep otonomi terbatas (*ultra vires*), maka pembagian urusan-urusan pemerintahan secara limitatif hanya ditujukan terhadap kewenangan pemerintah daerah dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Konsep otonomi luas itulah yang diterapkan di Indonesia saat ini.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Janpatar Simamora, *Otonomi Daerah, ‘Desentralisasi Korupsi’ dan Upaya Penanggulangannya*, Capiya Publishing 2012, Surabaya, hlm. 25

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 38

Sejalan dengan otonomi daerah, dikenal juga desentralisasi. Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi. Arti kata desentralisasi dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.” Maka dari itu, kebijakan desentralisasi adalah awal mula terwujudnya otonomi daerah, secara umum pula desentralisasi mencakup hal-hal seperti distribusi kewenangan dari pusat ke daerah yang di dalamnya mencakup pula dekonsentrasi yaitu pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah dan delegasi yaitu delegasi kewenangan dari pemerintah pusat ke organ lokal.<sup>45</sup>

### **1. Peraturan Daerah Sebagai Hasil Produk dari Pemerintahan Daerah**

Peraturan daerah atau yang biasa disingkat Perda merupakan hasil produk dari Pemerintahan Daerah, sederhananya dapat dikatakan bahwa tanpa adanya pemerintahan dalam suatu daerah maka tidak terdapat peraturan daerah apapun atau dengan kata lain peraturan daerah ini merupakan kebijakan dari pemerintahan daerah. Hal ini dikuatkan dengan adanya asas otonomi yang juga ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, maka akan terdengar sangat canggung bahkan tidak masuk akal ketika ada suatu peraturan daerah tetapi tidak ada pemerintahan di daerah tersebut. Peraturan daerah juga merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 18

wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah.<sup>46</sup>

Argumentasi tersebut diperkuat dengan adanya Pasal 18 ayat (6) UUD 1945<sup>47</sup> yang mengatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Dari Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 saja sudah dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah memang merupakan hasil produk dari pemerintahan daerah dan juga merupakan elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Jika beralih lagi ke Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 25 yang dimaksudkan dengan peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan kabupaten/kota.

Juga ditegaskan kembali dalam Pasal 236 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah<sup>48</sup> yang menyebutkan bahwa Perda (Peraturan Daerah) dibentuk oleh pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Selanjutnya juga dalam Pasal yang sama dan Undang-undang (UU) yang sama, hanya saja dari ayat (2) yang juga menegaskan bahwa Perda yang dimaksud dalam ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ditujukan untuk membantu pemerintahan daerah sebagai kelengkapan penyelenggaraan pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, hal ini didukung dan

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 146

<sup>47</sup> Undang-Undang Dasar 1945

<sup>48</sup> Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

ditegaskan oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.” Pada Pasal 96 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah dipaparkan fungsi dari DPRD provinsi yaitu salah satunya adalah “pembentukan Perda provinsi” dan juga pada Pasal 101 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah dipaparkan juga tugas dan wewenang dari DPRD provinsi yaitu salah satunya juga adalah “membentuk Perda provinsi bersama gubernur.” Dari sekian banyak Pasal-pasal, juga didukung oleh UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah maka dapat disimpulkan dan dikatakan bahwasanya DPRD provinsi juga berhak membentuk Perda provinsi dan sah membentuk Perda provinsi, maka berhak dikatakan bahwa DPRD provinsi merupakan bagian dari instrumen pemerintahan daerah karena keberadaan, tugas, wewenang, dan fungsinya yang jelas untuk membentuk peraturan daerah.

## **2. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” sebagai negara hukum atau *rechstaat* tentulah melandaskan semuanya dalam peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu Indonesia mempunyai Undang-Undang Dasar 1945 atau UUD 1945 atau juga dikenal sebagai konstitusi tertulis yang menjadi dasar hukum untuk terbentuknya peraturan perundang-undangan.

Oleh karena Indonesia adalah negara hukum, haruslah mempunyai perencanaan-perencanaan terlebih dahulu sebelum mengeluarkan sebuah produk

hukum, untuk patokan membuat sebuah peraturan perundang-undangan, maka dikeluarkanlah sebuah Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang bertujuan 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 UUD 1945.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>49</sup> bahwa “Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.” Dengan demikian perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah hal yang sangat penting dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah, sebab memang peraturan daerah merupakan bagian hierarki peraturan perundang-undangan nasional.<sup>50</sup>

Dalam hal pembentukan peraturan daerah, DPRD mempunyai Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau yang dikenal dengan DPRD atau dalam Pasal 1 angka 10 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal dengan nama Prolegda.<sup>51</sup> Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota

---

<sup>49</sup> Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>50</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>51</sup> *Op. Cit.* hlm. 150

yang disusun secara, terpadu, dan sistematis. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kata Prolegda diganti menjadi Bapemperda (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) yang terdiri dari (bupati/walikota/gubernur) dan (DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota).<sup>52</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka setidaknya terdapat 4 (empat) alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah harus dilandaskan kepada Bapemperda, yaitu:<sup>53</sup>

1. Agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
3. Agar pembentukan Perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah daerah.
4. Agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Dalam Pasal 239 UU Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda yang telah disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu kerja satu tahun yang berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda, penyusunan dan penetapan

---

<sup>52</sup> *Ibid*

<sup>53</sup> Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007), hlm. 122 seperti dikutip pada Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers 2018, hlm. 150

program pembentukan Perda ini juga dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.

### **3. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Berlandaskan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 5 ditegas secara eksplisit bahwasanya dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi;

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

### **4. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Konstitusi Indonesia**

Dilihat dari teori yang ada, bahwa sistem hukum di dunia dikenal adanya sistem hukum *Anglo-Saxon* dan sistem hukum Eropa Kontinental dan masih ada berbagai sistem hukum lainnya, hanya saja yang paling terkenal adalah 2 sistem hukum tersebut. Setiap negara di dunia menganut sistem hukum yang berbeda-beda, Indonesia sendiri menganut sistem hukum Er`opa Kontinental atau yang biasa disebut juga *Civil Law System*, yang memiliki karakteristik yang menonjol yakni dominan menggunakan peraturan Perundang-undangan. Dalam sistem yang dianut oleh Indonesia ini, konstitusi merupakan hukum dasar, baik yang

tertulis maupun tidak tertulis. Pada umumnya konstitusi tertulis dikenal dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan konstitusi tidak tertulis disebut Konvensi, berarti kebiasaan ketatanegaraan atau aturan-aturan yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.

Maka dari itu, sebagai konstitusi tertulis, Undang-Undang Dasar mengamanatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah seluas-luasnya, hal ini tertulis dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan ini amanat UUD 1945 ini, maka muncul asas otonomi daerah yang membiarkan pemerintahan daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya, disamping dari pada itu peraturan daerah menjadi ikut andil dalam sistem konstitusi Indonesia.

Berdasarkan amanat tersebut, dibuatlah Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan yang menjadi acuan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, bahkan dalam UU Pembentukan Perundang-undangan ini pula ditegaskan dengan Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

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

Dengan demikian, peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai hasil dari produk pemerintahan daerah. Kian lagi, dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menambah kestrategisan kedudukan peraturan daerah dalam sistem konstitusi Indonesia.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian (*research*) berarti pencarian kembali. Pencarian yang dimaksud di sini adalah pencarian terhadap pengetahuan yang benar (ilmiah), karena hasil dari pencarian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan tertentu. Dengan kata lain, penelitian (*research*) merupakan upaya pencarian yang amat bernilai edukatif; ia melatih peneliti untuk selalu sadar bahwa di dunia ini banyak yang belum diketahui, dan apa yang peneliti coba cari, temukan, dan ketahui itu tetaplah bukan kebenaran mutlak. Oleh sebab itu, masih perlu diuji kembali.<sup>54</sup>

Dalam upaya agar pembahasan dalam penelitian ini tidak mengambang dan tidak terarah, maka ditentukan batas-batas penelitian atau ruang lingkup penelitian. Adapun yang menjadi ruang lingkup dari penelitian ini adalah menganalisis Rancangan Peraturan Daerah (RANPERDA) tentang Pemajuan Kebudayaan di Sumatera Utara ditinjau dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan. Sehingga implementasi Perda tersebut dapat diindahkan dengan baik oleh masyarakat Sumatera Utara.

---

<sup>54</sup> Amiruddin, dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, hlm. 19

## B. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yang berjenis yuridis normatif. Metode penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>55</sup> Oleh karena itu, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder.

Penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian perpustakaan merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif dengan menjelaskan data-data yang ada dengan pernyataan bukan dengan angka.<sup>56</sup>

## C. Metode Pendekatan Masalah

Judul penelitian dan juga jenis penelitian ini, mengindikasikan bahwa metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah suatu metode atau cara yang digunakan dalam merumuskan, menafsirkan, dan menjalankan hukum. Pendekatan ini mencakup

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 118

<sup>56</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/a/objek-penelitian-hukum-normatif-untuk-tugas-akhir-1t63a46376c6f72/> Objek Penelitian Hukum Normatif untuk Tugas Akhir, diakses pada 24 Februari 2024

berbagai aspek, seperti filosofis, metodologis, dan praktis, yang membimbing proses pembuatan, interpretasi, dan implementasi undang-undang.

#### **D. Sumber Bahan Hukum**

Sesuai dengan jenis penelitian yang dipakai adalah yuridis normatif, maka sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; atau bahan hukum tersier.

##### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah sumber hukum utama yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung dan bersifat otoritatif. Bahan hukum ini merupakan dasar bagi semua peraturan hukum lainnya. Dalam penelitian ini sebagai Bahan Hukum Primer yang digunakan, yaitu:

- a. Pasal 32 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan

##### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Sekunder yang digunakan antara lain:

- a. Rancangan peraturan daerah Sumatera Utara tentang Pemajuan Kebudayaan di Sumatera Utara
- b. Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- c. Jurnal-jurnal penelitian tentang Pemajuan Kebudayaan
- d. Artikel ilmiah

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Tersier yang digunakan dalam penelitian ini, ialah:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum
- c. Bahan-bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini

### **E. Metode Penelitian**

Dilihat dari jenis penelitiannya yaitu yuridis normatif, yang artinya penelitian ini sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan) dengan didukung oleh sumber hukum primer dan sumber hukum tersier. Selain itu untuk memperkuat pembahasan dalam penelitian ini, maka didukung juga dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dan juga pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian kepustakaan artinya adalah penelitian ini mengumpulkan data berdasarkan buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada keterkaitannya dengan masalah atau isu hukum yang diteliti. Kemudian pula penelitian ini juga ditunjang dengan penerapan metode penelitian pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang artinya metode penelitian ini sangat dekat dengan isu hukum yang sedang diteliti, karena metode penelitian ini menekankan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, memahami makna dan maksud dari peraturan perundang-undangan, dan mengevaluasi efektifitas dan efisiensi peraturan perundang-undangan.

## **F. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merujuk pada proses memeriksa, menguraikan, dan mengevaluasi suatu materi hukum untuk memahami implikasi hukumnya. Analisis ini dapat dilakukan terhadap berbagai jenis bahan hukum, termasuk undang-undang, peraturan, putusan pengadilan, dan dokumen hukum lainnya. Analisis bahan hukum merupakan proses mengkaji dan meneliti bahan hukum secara sistematis untuk memahami makna, tujuan, dan konteksnya. Tujuan dari analisis bahan hukum adalah untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang isu hukum yang dihadapi, serta membantu dalam pengambilan keputusan hukum yang tepat dan mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang hukum dan bagaimana hukum tersebut diterapkan dalam situasi tertentu. Jika dilihat dari isu hukum yang diangkat, maka pada penelitian ini menggunakan metode analisis bahan hukum yang komparatif, artinya perbandingan antara dua atau lebih bahan hukum untuk dilihat persamaan, perbedaan, dan hubungan di antara mereka.

