

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara hukum, pelaksanaan tugas pemerintahan harus selalu berada pada koridor kaedah dan norma hukum yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh pemerintah pusat, permasalahan yang ditemukan antara lain adalah produk-produk regulasi dan kebijakan masih banyak yang belum terbentuk atau banyak regulasi pemerintah yang tumpang tindih satu sama lain.¹ DPR RI dalam pelaksanaan tugas pengawasannya juga menyoroti perihal regulasi yang tumpang tindih yang berlaku di Indonesia saat ini. Sejalan dengan hasil evaluasi oleh Komisi III DPR RI tersebut, diharapkan kepada pemerintah pusat untuk dapat merespon terkait permasalahan peraturan yang tumpang tindih dan menciptakan produk hukum yang responsif dan efektif sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Perlunya perhatian untuk menata regulasi terutama harmonisasi produk legislasi di daerah, dan percepatan terhadap kebutuhan legislasi yang responsif dan efektif juga menjadi fokus Komisi III DPR RI dalam mengevaluasi kinerja pemerintahan.² Menghadapi perkembangan jaman yang terus menuju kearah persaingan bebas, Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan bertanggung jawab untuk menentukan arah yang akan dituju bangsa. Dalam rangka menghadapi ujian berat persaingan ekonomi global, Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif memiliki inisiatif untuk melakukan penataan regulasi dan peraturan perundangan mulai dari tingkat pusat hingga kepada tingkat daerah untuk memudahkan investasi dan memperkuat daya saing

¹ Komisi III DPR RI, *Selayang Pandang Komisi III DPR RI (Evaluasi Penegakan Hukum di Indonesia 2014-2019)*, Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2019. Hlm.52.

² *Ibid.*, Hlm.51.

ekonomi bangsa. Dari hasil evaluasi yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan perundangan di tahun 2016, terdapat 3.143 Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan peraturan lain yang bermasalah yang dapat menghambat kapasitas pertumbuhan nasional, menghambat kecepatan Indonesia untuk memenangkan persaingan.³

Jika dilihat kebelakang, Presiden Jokowi pernah membatalkan ribuan Peraturan Daerah yang diumumkan melalui keterangan pers pada bulan Juni tahun 2016 di istana negara.⁴ Arahan dari Presiden untuk menyederhanakan regulasi telah di realisasikan melalui tindakan nyata dengan mencabut sebanyak tiga ribu lebih peraturan baik tingkat pusat maupun tingkat daerah yang dinilai menghambat laju pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang alur birokrasi, menghambat skala investasi dan kemudahan berusaha. Tujuan dari pembatalan perda ini adalah untuk mengeliminasi peraturan yang tidak mendukung visi pemerintah pusat dalam memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi global dan sebagai antisipasi atas globalisasi yang tanpa mengenal batasan antar negara. Peraturan yang dibatalkan sebanyak total 3.143 peraturan, diantaranya ada 1.765 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri, sebanyak 111 Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri, dan 1.267 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut atau direvisi oleh Gubernur.⁵

Selanjutnya, pada kegiatan Rapat Koordinasi tingkat Nasional (Rakornas) Indonesia Maju antara Pemerintah Pusat dan Forkopimda yang dilaksanakan pada tanggal 18 November 2019, Presiden Jokowi menyampaikan pesan penting kepada

³ Joko Widodo, dalam CNN Indonesia, “Bergerak Cepat, Jokowi Cabut Ribuan Perda Bermasalah”, 2016. Tautan berita: YouTube CNN Indonesia. Diakses pada Desember 2022.

⁴ Sekretariat Presiden Republik Indonesia. Tautan berita dalam situs resmi: <https://youtu.be/4m2iiJoZEWA>. 2019. Diakses pada Desember 2022.

⁵ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan”, 2016. Link berita: laman resmi Setkab RI. Diakses pada Desember 2022.

Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) dan seluruh jajarannya untuk menjaga kelangsungan program strategis nasional agar sampai dan terlaksana hingga ke daerah-daerah.⁶ Oleh karena itu, berdasarkan arahan Presiden pada acara tersebut ditekankan kepada para kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat di daerah agar jangan terlalu banyak membentuk peraturan daerah maupun peraturan lain di daerah yang dapat menghambat kemajuan perekonomian nasional dan rencana strategis nasional yang ada pada RPJMN dan RPJPN. Dalam arahnya Presiden juga menyampaikan bahwa keadaan produk hukum di Indonesia sudah tergolong *over regulated* atau *hyper regulation*.⁷ Hal ini berarti sudah terlalu banyak peraturan baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah yang mengatur hal yang sama namun tidak harmonis antara satu peraturan perundangan dengan peraturan yang lain.

Regulasi yang tidak sesuai dengan perkembangan jaman harus dihapus, regulasi yang tumpang tindih yang tidak konsisten harus diselaraskan dan harus disederhanakan.⁸ Pencabutan ribuan peraturan daerah pada tahun 2016 oleh pemerintah pusat merupakan langkah awal penataan regulasi dalam rangka meningkatkan peningkatan investasi di daerah-daerah dan merangsang pertumbuhan UMKM dengan mempermudah perizinan. Indonesia dianggap mengalami "obesitas regulasi".⁹ Akibat dari berlebihnya regulasi itu adalah terhambatnya upaya percepatan pembangunan dan pelayanan publik, serta mempersulit pertumbuhan UMKM di daerah-daerah. Pertentangan antar peraturan perundangan mejadi salah satu masalah hukum di Indonesia yang sudah berlangsung sejak lama. Banyak produk perundang-undangan yang

⁶ Sekretariat Presiden Republik Indonesia, "Arahan Presiden RI pada Rakornas Indonesia Maju Pemerintah Pusat dan Daerah". Tautan berita: laman resmi YouTube Sekretariat Presiden RI 2019. Diakses pada Desember 2022.

⁷ *Ibid.*

⁸ Joko Widodo, Pidato Kenegaraan Presiden Dalam Sidang Tahunan MPR RI 16 Agustus 2019, dalam CNBC Indonesia. "Jokowi Minta Regulasi Dipangkas". Tautan berita: laman YouTube resmi CNBC Indonesia. Diakses pada Desember 2022.

⁹ Taufik H. Simatupang, "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 19 No.2 edisi Juni 2019. Hlm. 219.

dihasilkan legislatif maupun eksekutif tidak sinkron dengan peraturan lain baik dengan peraturan yang setingkat maupun dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkinya. Kualitas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan jadi perhatian utama banyak pemerhati hukum. Bahkan tak jarang, peraturan organik tidak merujuk sama sekali pada peraturan yang lebih tinggi.¹⁰

Adapun langkah strategis yang diambil pemerintah pusat dalam upaya penataan regulasi di Indonesia yang sangat mendesak itu adalah dengan membatalkan setiap peraturan perundang-undangan di tingkat pusat hingga ke daerah yang dianggap tidak relevan dan tidak mendukung program prioritas nasional. Harus diakui, kita membuat regulasi yang justru menjerat diri sendiri lewat merajalelanya rezim pungutan dan sumbatan perizinan. Pembatalan perda berjumlah besar ini adalah jalan untuk membebaskan diri dari jerat regulasi yang kita buat sendiri.¹¹ Keadaan obesitas regulasi harus segera diselesaikan dan di tata dengan cara harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan, baik secara horizontal setara maupun vertikal secara hierarki. Peraturan perundang-undangan yang sinkron dan harmonis sangat penting dalam mewujudkan kepastian hukum dan membuka sebesar-besarnya peluang investasi dan pertumbuhan ekonomi kecil dan mikro, sehingga dapat membuka sebanyak-banyaknya lapangan pekerjaan baru.

Dalam keadaan obesitas regulasi, dalam praktiknya muncul ide dan rencana untuk membentuk dan menyusun satu undang-undang yang dapat sekaligus mengubah beberapa undang-undang dalam satu waktu.¹² Ide tersebut merupakan asal mula konsep *omnibus law* dimunculkan ke permukaan oleh Presiden dalam upaya penataan regulasi agar setiap peraturan perundang-undangan berlaku dapat selaras dengan visi pemerintah

¹⁰ *Ibid.* Hlm.220.

¹¹ Robert Na Endi Jaweng, “Sesudah Perda Batal, Lalu Apa”, KPPOD (Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah), tautan artikel: laman resmi KPPOD RI. 2016.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Konstitusi Press (Konpress) cetakan keempat, Jakarta, 2021. Hlm.5.

pusat. Saat ini dalam hukum positif Indonesia telah diberlakukan undang-undang *omnibus* dalam mengatur mengenai kemudahan perizinan dan dalam upaya penciptaan lapangan pekerjaan melalui Undang-Undang Cipta Kerja yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian digantikan dengan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Keberadaan undang-undang *omnibus* yang mengatur segala aspek terkait perizinan usaha dan ketenagakerjaan, merupakan langkah selanjutnya dari pemerintah pusat dalam menata peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sudah tergolong obesitas tersebut.

Indonesia adalah negara dengan regulasi paling banyak (obesitas regulasi) di dunia saat ini. Indonesia memiliki *hyperregulasi* dan *overlapping* peraturan perundang-undangan hingga 220.346 peraturan.¹³ Hal ini akan menjadikan Indonesia regulasinya menjadi malfungsi dan akan menjadi ancaman, sebab regulasi tersebut menjadi tumpang tindih dan akan saling menjerat satu sama lain dan menghambat pembangunan dan akhirnya pembangunan akan menjadi stagnan. Maka melalui Undang-Undang Cipta Kerja ini diharapkan bagi seluruh instansi terkait baik Kementerian dan Lembaga maupun pemerintah daerah di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota dapat melaksanakan ketentuan berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja tersebut. Kesempatan ini bisa menjadi momentum bagi pemerintah daerah untuk melakukan penataan produk hukum daerah dengan cara penerapan sistem perumpunan bidang dan kelembagaan peraturan daerah melalui metode *omnibus law*.¹⁴

Cita-cita penataan regulasi nasional yang diharapkan Presiden melalui Undang-Undang Cipta Kerja harus segera ditindaklanjuti oleh seluruh Kementerian dan Lembaga terkait, serta pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia dengan

¹³ Ahmad Redi, dalam “Rakor **Kebutuhan Hukum Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah**”, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DKI Jakarta, 31 Maret 2022.

¹⁴ Helmi, “Penataan Peraturan Daerah Dengan Metode Omnibus Law: Urgensi dan Mekanisme”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 4 No. 2 (2021): 441-472, DOI: 10.22437/ujh.4.2.441-472. Hlm.449.

menyusun peraturan pelaksana dari undang-undang *omnibus* tersebut. Hal ini sejalan dengan teori ilmu hukum perundang-undangan yang diterapkan secara universal, bahwa norma hukum itu berjenjang dan bertingkat-tingkat sehingga norma hukum peraturan yang berada di tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan kaedah/norma hukum di atasnya. Maka dari itu, menjadi penting untuk di monitoring dan diawasi sudah sejauh mana progress dari penataan regulasi di daerah-daerah dalam usaha untuk menjalankan ketentuan didalam Undang-Undang Cipta Kerja serta harmonisasi seluruh peraturan di daerah dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Pembatalan peraturan daerah dan upaya harmonisasi peraturan di daerah berjalan berdampingan dalam upaya pemerintah pusat melakukan penataan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

Dalam mewujudkan cita-cita penataan peraturan perundang-undangan dan upaya deregulasi besar-besaran oleh pemerintah pusat untuk percepatan investasi dan kemudahan perizinan hingga ke tingkat daerah, maka sangat penting diteliti mengenai kesiapan pemerintah daerah dalam merespon setiap perubahan regulasi ditingkat nasional. Oleh karena itu, sejak diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja pada tahun 2020 dan terbitnya Perpu Cipta Kerja di tahun 2022 serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, maka pemerintah daerah mau tidak mau harus segera menyesuaikan peraturan daerahnya agar sejalan dengan program pemerintah pusat dan tujuan strategis nasional. Berdasarkan data empiris yang ada di Provinsi Jambi yang mendukung penelitian ini, akan di teliti geliat penataan regulasi dan harmonisasi peraturan daerah terhadap norma-norma dan ketentuan didalam Undang-Undang Cipta Kerja yang telah berlaku, apakah seluruh instansi pemerintahan daerah di Provinsi Jambi dapat melaksanakan penataan peraturan di daerahnya dan

mengakomodir serta menjalankan norma-norma yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional tanggal 8 Januari 2016 yang memerintahkan pengawasan, evaluasi dan pembatalan terhadap peraturan daerah yang tidak mendukung pelaksanaan proyek strategis nasional, perlu diteliti lebih lanjut mengenai pelaksanaannya di daerah. Terlebih pasca diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja yang pada Pasal 181 undang-undang tersebut menuntut pengharmonisasian dan sinkronisasi bagi setiap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang harus segera dilaksanakan dalam upaya penataan regulasi secara nasional. Memahami Instruksi Presiden dan perintah Pasal 181 tersebut, maka terlihat norma hukum didalam aturan-aturan tersebut diatas masih kabur dan belum tegas mengatur dan seolah tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan memaksa. Kekaburan tersebut dapat dilihat dari tindak lanjut dan respon dari pemerintah daerah atas perda yang pernah dibatalkan, serta giat penyesuaian seluruh peraturan daerah dengan Undang-Undang Cipta Kerja yang terlihat belum ada tindak lanjut yang signifikan dari pemerintah daerah.

Kekaburan norma dalam instruksi dan perintah undang-undang tersebut menyebabkan upaya penataan regulasi di daerah dirasa belum optimal. Berdasarkan hal tersebut maka dalam upaya menyusun suatu karya tulis yang dapat memberikan manfaat bagi pembaca, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menuliskan hasil penelitian Tesis dengan judul “Pembatalan Peraturan Daerah dan Upaya Penataan Regulasi di Provinsi Jambi.”

B. Perumusan Masalah

Dalam sebuah karya tulis ilmiah yang didasarkan pada penelitian, penyusunan rumusan masalah menjadi hal yang krusial karena akan menentukan arah dan tujuan

pokok sebuah penelitian. Perumusan masalah memang merupakan salah satu bagian yang sangat penting dalam penelitian hukum.¹⁵ Oleh karena itu untuk mempermudah melakukan identifikasi persoalan dan menghasilkan penelitian yang bermanfaat, penulis menyusun rumusan masalah pada karya tulis penelitian tesis ini sebagai berikut:

1. Bagaimana tindak lanjut dari pemerintah daerah terhadap peraturan daerah yang telah dibatalkan oleh pemerintah pusat?
2. Bagaimana upaya penataan regulasi dilakukan pemerintah daerah di Provinsi Jambi untuk penyempurnaan peraturan daerah terkait Undang-Undang Cipta Kerja?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai sebuah hasil penelitian, penulisan tesis harus disertai dengan penyusunan tujuan dari penelitian yang jelas. Tujuan penelitian dirumuskan secara deklaratif, dan berupa pernyataan-pernyataan tentang hal yang hendak dicapai dengan penelitian tersebut. Fungsi penelitian adalah mendapatkan kebenaran.¹⁶ Penelitian dilakukan untuk menuju kepada teori-teori yang mengungkap kebenaran, oleh karena itu penulis menentukan tujuan yang ingin dicapai dari penulisan tesis ini adalah mendapatkan kebenaran dari isu-isu hukum yang diangkat. Adapun tujuan dari penelitian dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk tindak lanjut yang dilakukan pemerintah daerah terhadap peraturan daerah yang dibatalkan; dan
2. Untuk mengetahui implikasi dari bentuk undang-undang *omnibus* terhadap upaya penataan regulasi di Provinsi Jambi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian hukum dilakukan sebagai upaya untuk menemukan kebenaran atas isu-isu hukum yang berkembang didalam masyarakat sejalan dengan manfaat hukum untuk

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, cetakan ketiga, Jakarta, 1986. Hlm.110.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, cetakan kesepuluh, Jakarta, 2015. Hlm.20.

manusia. Dalam upaya memberikan manfaat berupa sumbangsih pemikiran terhadap ilmu pengetahuan dan dalam upaya mewujudkan fungsi penelitian untuk mendapatkan kebenaran utamanya dalam bidang ilmu hukum, melalui penelitian ini penulis mengharapkan dapat memberikan manfaat berikut, diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan secara umum, dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya pada rumpun ilmu hukum pemerintahan;
- b. Dapat dijadikan bahan masukan yang bisa digunakan peneliti di perguruan tinggi dalam mengembangkan bahan ajar bagi peserta didik;
- c. Menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta solusi bagi permasalahan pengawasan produk hukum daerah dan kondisi *hyper regulation* di Indonesia pada umumnya, dan Provinsi Jambi pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan jawaban atas permasalahan utama atas isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini;
- b. Sebagai sarana bagi penulis mengemukakan gagasan dan hasil pemikiran, hasil penalaran dari penelitian hukum normatif, pengembangan pola pikir yang kritis dan sistematis, serta mengasah kemampuan penulis dalam hal menyusun karya tulis ilmiah berdasarkan ilmu yang diperoleh selama perkuliahan di Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi;
- c. Memberikan kontribusi dan sumbangsih pemikiran bagi masyarakat pada umumnya, serta praktisi hukum dan mahasiswa studi ilmu hukum pada khususnya.

E. Kerangka Konseptual

Untuk bisa mengerti dan memahami maksud dari judul penelitian tesis ini dan guna mempermudah dalam membahas permasalahan serta menghindari penafsiran yang keliru, maka penulis dianggap perlu untuk memberikan batasan-batasan terhadap konsep yang berkaitan dengan judul tesis ini. Suatu kerangka konseptual merupakan kerangka yang memberikan gambaran hubungan antara konsep-konsep yang khusus yang ingin diteliti.¹⁷ Kerangka konseptual adalah suatu uraian dan visualisasi tentang hubungan atau kaitan antara variabel dan konsep yang akan diamati atau diukur melalui penelitian yang dilakukan.¹⁸ Dalam penelitian ini dicantumkan konsep-konsep sebagai berikut:

1. Pembatalan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) merupakan jenis peraturan yang termasuk ke dalam jenis, tingkatan dan hierarki peraturan perundang-undangan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis regulasi atau peraturan perundang-undangan dan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.¹⁹ Peraturan Daerah dalam sistem hukum di Indonesia memiliki kedudukan yang sangat kuat dan strategis dimana telah diamanatkan dan diatur dalam konstitusi negara tepatnya diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) kedudukan dan posisi strategis Perda dalam konstitusi negara menjadi payung hukum dan dasar utama bagi setiap Pemerintah Daerah untuk menjalankan prinsip otonomi daerah

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, Hlm.132.

¹⁸ Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, cetakan keempat, Yogyakarta. 2021. Hlm.286.

¹⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, cetakan pertama, Jakarta, 2018. Hlm.114.

yang juga dilindungi dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²⁰ Namun disamping itu hierarki dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang sebagaimana juga diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 22A juga harus menjadi perhatian karena secara hierarki Perda berkedudukan dibawah UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden (Perpres).

Kata pembatalan itu sendiri dalam pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia dimaknai sebagai proses atau cara dan perbuatan membatalkan. Berdasarkan pengertian tersebut terhadap maksud dari pembatalan peraturan daerah dapat dimaknai sebagai proses atau cara dan perbuatan dari pihak yang berwenang untuk membatalkan berlakunya sebuah peraturan daerah karena dianggap tidak sesuai dengan peraturan atasannya/diatasnya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, bertentangan dengan kepentingan umum, atau alasan-alasan lain yang diperbolehkan oleh kaidah hukum untuk dilakukan pembatalan pemberlakuan suatu peraturan (daerah) tersebut. Dalam aturan tertulis, yang dimaksud dengan “pembatalan” itu diatur dalam Pasal 1 angka (27) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang memberikan pengertian sebagai berikut:

“Pembatalan adalah tindakan yang menyatakan tidak berlakunya terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, dan/atau lampiran materi muatan perda, perkada, PB KDH dan peraturan DPRD karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang berdampak dilakukannya pencabutan atau perubahan.”

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6).

Menyoal masalah pembatalan Perda dalam judul tesis ini, yang dimaksud dengan pembatalan merujuk pada perbuatan atau tindakan Pemerintah Pusat melalui lembaga eksekutifnya baik Presiden atau Kementerian/Lembaga berwenang yang menyebabkan tidak berlakunya lagi Peraturan Daerah yang ada di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota. Tidak berlaku dalam konteks Pembatalan Perda dapat diartikan sebagai pencabutan karena dinilai tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.²¹ Menurut ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) bahwa untuk Perda Provinsi yang bertentangan dengan hal-hal tersebut diatas, keberlakuannya dapat dibatalkan oleh Menteri, sedangkan untuk Perda Kabupaten/Kota dapat dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pembatalan perda dalam tulisan ini terbatas hanya kepada pengertian pembatalan terhadap peraturan daerah yang sudah berlaku dan telah diundangkan didalam Lembaran Daerah Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang karena suatu keadaan harus dibatalkan penerapannya. Pembatalan perda dalam tulisan ini tidak termasuk dalam pengertian pembatalan yang berarti penolakan dari pemerintah pusat dalam hal ini di wakili oleh Kementerian Dalam Negeri sebagai *leading sector* untuk mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Konsep pembatalan peraturan daerah dalam tesis ini terbatas hanya pada pembatalan terhadap peraturan yang sudah berjalan dan diterapkan, tidak menyangkut pada pengertian pembatalan dalam proses pembentukan, pembahasan, harmonisasi, sinkronisasi, dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

²¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 251.

Makna pembatalan perda pada tulisan ini juga meliputi pengertian yang menunjukkan bahwa dengan berlakunya undang-undang dengan jenis *omnibus* dapat mengakibatkan pencabutan dan perubahan terhadap pasal-pasal dalam peraturan di tingkat pusat yang mengakibatkan peraturan daerah dibawahnya tidak dapat operasional. Tidak operasional karena perubahan dasar hukum atas peraturan daerah tersebut dapatlah dimaknai sebagai “tidak berlaku” dan dapat diartikan dibatalkan berlakunya karena sudah tidak sesuai dengan dasar hukumnya. Oleh karena itu, batasan pemaknaan pembatalan dalam tulisan ini adalah terhadap peraturan *existing* yang tidak bisa operasional, bukan pembatalan terhadap rancangan peraturan dalam proses pembentukan.

2. Penataan Regulasi

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo beberapa waktu kebelakang seringkali naik ke permukaan mengenai peristilahan “penataan regulasi” dari unsur pemerintahan. Secara etimologi atau berdasarkan ilmu linguistik yang mempelajari asal-usul suatu kata, kata penataan dalam Bahasa Indonesia berasal dari dari kata dasar “tata” dan/atau “menata”. Kata “tata” yang berarti aturan; kaidah; aturan; dan susunan; cara menyusun; sistem, sedangkan kata “menata” berarti mengatur; menyusun; membenahi.²² Kata “tata” dan kata “menata” yang ditambahkan imbuhan pe-an dalam kata “penataan” dapat diartikan sebagai suatu yang menyatakan hal atau proses. Maka jika dimaknai berdasarkan ilmu lingusitik, kata “penataan” berarti suatu proses, cara, perbuatan menata; pengaturan; penyusunan.²³

Kata “regulasi” dalam Bahasa Indonesia merupakan serapan dari istilah “*regulation*” dalam Bahasa Inggris yang diartikan sebagai pengaturan. Maka jika kita memaknai kata “penataan regulasi” yang seringkali terdengar dari pernyataan

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online. Diakses pada Maret 2023.

²³ *Ibid.*

pemerintah, bisa diambil penafsiran bahwa yang dimaksud oleh pemerintah itu adalah upaya untuk menata peraturan. Menata peraturan dimaksud dalam sistem hukum *civil law systems* di Indonesia adalah pemaknaan terhadap proses menata, mengatur dan menyusun peraturan perundang-undangan (tertulis) agar seluruh peraturan dimaksud menjadi sinkron dan tidak saling bertentangan, dan tidak tumpang tindih satu sama lain. Penataan terhadap peraturan perundangan bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan.

F. Landasan Teoritis

Didalam setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Pemikiran teoritis dimaksudkan agar diperoleh suatu kejelasan disamping nantinya timbul kemampuan untuk menyusun kerangka teoritis dalam penelitian hukum. Untuk keperluan itu akan disajikan hal-hal yang menyangkut ciri-ciri teori, kriterianya dan juga bagaimana suatu teori dapat dioperasionalisasikan didalam penelitian.²⁴ Teori hukum membantu penulis dalam memberikan landasan atas pemikirannya. Teori hukum merupakan keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan yang berkenaan dengan sistem konseptual dari aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum, yang untuk suatu bagian penting tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif.²⁵ Oleh karena itu, maka dalam menyajikan karya tulis sebagai hasil dari sebuah penelitian hukum serta untuk dijadikan pendukung utama pokok pemikiran dalam penelitian ini, maka penulis mendasari pemikiran-pemikiran kritis dan obyektif berdasarkan teori-teori sebagaimana diuraikan dibawah ini antara lain:

1. Teori Negara Hukum

²⁴ Soerjono Soekanto. *Op.cit.*, Hal.122.

²⁵ JJ.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, cetakan keempat, Bandung, 2015. Hlm.4.

Didalam konstitusi negara, Indonesia dengan jelas menetapkan identitas diri sebagai negara yang berdasarkan atas aturan hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan atas ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 diatas maka sudah barang tentu setiap aspek penyelenggaraan negara harus didasarkan pada aturan hukum dan norma hukum yang ada. Teori dan konsepsi negara hukum sebenarnya telah lahir sejak era filsuf Plato, Aristoteles, Montesquieu dan John Locke namun memberikan makna yang eksplisit terhadap teori tersebut. Seiring perkembangan filsafat ilmu hukum dan ilmu negara, pada awal abad ke-19 barulah muncul konsep negara hukum yang tegas melalui istilah *rechtsstaats* yang dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl yang diinspirasi oleh pemikiran Immanuel Kant (1724-1804). Dalam kebanyakan literatur hukum di Indonesia, konsep negara hukum lazim diketahui merupakan pemaknaan dari istilah *rechtsstaats* yang sering ditemui di negara-negara Eropa Kontinental.

Konsep negara hukum dikenal di negara Eropa Kontinental dengan sebutan *rechtstaats*, sedangkan di negara *Anglo Saxon* lebih dikenal dengan istilah *the rule of law*. Kedua terminologi yaitu *rechtsstaats* dan *the rule of law* tersebut dilandasi oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* adalah hasil pemikiran untuk menentang pendapat absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan berpondasi dari sistem hukum eropa daratan yang disebut *civil law*. Di sisi lain, *the rule of law* berkembang dengan evolusioner, yang berpondasi atas sistem hukum *common law system*. Kendati demikian perbedaan diantara keduanya saat ini tidak lagi dipandang perlu, karena keduanya mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak manusia.²⁶

²⁶Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987. Hlm.30.

Perkembangan teori dan konsep negara hukum pada *civil law system* dipelopori oleh Immanuel Kant dan Julius Stahl dengan mengedepankan 4 (empat) elemen penting yaitu adanya:

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pembagian atas kekuasaan;
- c. Pemerintahan yang berdasarkan undang-undang; dan
- d. Peradilan administrasi negara.

Negara hukum merupakan negara yang berlandaskan atas hukum dan yang menjamin keadilan bagi warganya.²⁷ Maksudnya berarti segala tindakan dan wewenang dari organ perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Konsep negara hukum menurut Immanuel Kant mengandung 2 (dua) unsur yang penting, yaitu perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia, dan adanya pemisahan kekuasaan.²⁸ Sedangkan pada negara dengan sistem *common law* dengan *the rule of law* nya memberikan ciri negara hukum tersebut sebagaimana yang dikemukakan oleh Albert Venn Dicey adalah antara lain dengan adanya *supremacy of law*, adanya *equality before the law*; dan penerapan prinsip *due process of law*.

Diantara kedua konsep negara hukum dari dua sistem hukum berbeda diatas, pada era modern sangat lazim ditemui negara yang mengadopsi kedua konsep tersebut dengan mengambil sisi positif dari masing-masing keduanya. Layaknya negara hukum modern, Indonesia juga tidak terpaku hanya kepada satu aliran sistem hukum (eropa kontinental) saja, namun juga sangat terbuka terhadap konsep-konsep negara hukum dari aliran *Anglo Saxon*. Namun satu hal yang pasti, Indonesia merupakan negara hukum, bukan negara kekuasaan berdasarkan isi dari konstitusi

²⁷ Abu Daud Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, cetakan pertama, Jakarta, 1983. Hlm.109-110.

²⁸ *Ibid.*, Hlm.111.

negara. Penjelasan UUD 1945 hanya berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”.²⁹

Dalam menjalankan amanat konstitusi untuk menciptakan negara hukum, dalam setiap keputusan dan tindakan bernegara harus senantiasa didasarkan pada prinsip-prinsip negara hukum secara universal. Prinsip-prinsip tersebut diantaranya adalah pengakuan terhadap *supremacy of law* atau supremasi hukum, mengakui asas *equality before the law* bahwa semua orang sama dihadapan hukum, adanya asas *due process of law* atau asas legalitas atas setiap tindakan, terjaminnya hak asasi manusia, adanya pembatasan atas kekuasaan, organ eksekutif yang independen, sistem peradilan yang bebas dan tidak memihak, adanya peradilan administrasi dan peradilan konstitusi, adanya transparansi, bersifat demokratis, dan mampu berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Konsep negara hukum yang ada di Indonesia sedikit banyak tidak terlepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum dunia, terutama konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*.³⁰

2. Teori Negara Kesatuan

Berdasarkan teori negara kesatuan dapat diartikan sebagai suatu bentuk negara yang sifatnya tunggal. Artinya hanya terdiri dari satu negara saja dan tidak tersusun dari beberapa negara (federal), hanya ada satu pemerintahan tunggal yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam negara tersebut.³¹ Tidak ada negara dalam negara seperti pada bentuk negara federal yang merupakan federasi dari negara-negara bagian. Menurut Charles Frederick Strong, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana kewenangan legislatif yang

²⁹ *Ibid.*, Hlm.116.

³⁰ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, cetakan pertama, Bandung, 2004. Hlm.14.

³¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Akasara, cetakan pertama, Jakarta, 1990. Hlm.64.

tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional/pusat. Walaupun wilayah negara terbagi dalam beberapa wilayah, tetapi kekuasaan sesungguhnya terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah.³² Sedangkan Ernst Utrecht memberikan makna negara kesatuan sebagai negara yang tidak terdiri atas beberapa wilayah atau negara bagian yang berdaulan. Dengan demikian negara kesatuan selalu bersusunan tunggal.

Pemerintah pusat kewenangan kekuasaan untuk menyerahkan sebagian otoritasnya kepada wilayah daerah berdasarkan hak otonomi (berdasarkan sistem desentralisasi pada negara kesatuan), namun pada akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada pada otoritas pemerintah pusat. Jadi kedaulatan ke dalam negara maupun kedaulatan keluar sepenuhnya menjadi otoritas pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakikat dari negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi.³³ Berkaitan dengan adanya wewenang untuk membuat peraturan sendiri bagi daerah pada suatu negara itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu secara politik hukum menjadi berdaulat, sebab pengawasan dan otoritas kekuasaan tertinggi masih tetap berada di tangan pemerintah pusat. Jika dibandingkan dengan negara berbentuk federasi atau konfederasi, bentuk negara kesatuan dinilai merupakan bentuk dimana ikatan serta integrasi menjadi yang paling kokoh.

Negara kesatuan merupakan bentuk dari satu negara, bukan gabungan dari negara-negara bagian yang membuat federasi atau konfederasi. Negara kesatuan menentukan tujuan bernegara pada satu tujuan utama dan bersama, bukan gabungan daerah-daerah yang sepakat menundukkan diri pada federasi. Sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia untuk menjadi sebuah negara itu sendiri dilalui dengan kesatuan dari seluruh wilayah-wilayah di nusantara karena sejarah kolonialisasi Hindia

³² Abu Daud Busroh, *Asas-Asas Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm.93.

³³ *Ibid.*

Belanda yang menyatukan. Wilayah-wilayah di Nusantara sendiri memproklamasikan kemerdekaan dan mendeklarasikan kebebasan atas belenggu penjajahan kolonialisasi dengan cara bersama-sama dalam satu kesatuan, bukan dengan cara sendiri-sendiri. Maka jelaslah bahwa Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang terbentuk karena merdeka sebagai kesatuan, bukan negara dari federasi atau persekutuan dari negara-negara bagian yang merdeka secara sendiri-sendiri.

3. Asas Legalitas

Legalitas setiap tindakan oleh penyelenggara negara merupakan konsekuensi dari bentuk negara hukum yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Asas legalitas lazim dikenal didalam rumpun ilmu hukum pidana, dalam lingkungan hukum tata negara dan hukum administrasi pengertian asas legalitas juga dapat diartikan bahwa setiap tindakan administrasi negara harus didasarkan pada aturan hukum. Asas legalitas (*wetmatigheid*) yang berarti bahwa setiap tindakan dari pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada aturan hukum yang mendasarinya).³⁴ Di ruang lingkup Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara, asas legalitas mengandung makna bahwa setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dasar hukum penerapan asas legalitas dalam lingkungan HAN dan HTN selain didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, juga dapat terlihat dari ketentuan Pasal 5 huruf (a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menentukan:

³⁴ Muhammad Yasin, "Makna Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara", Hukumonline, 2017. Tautan artikel: laman resmi Hukumonline.

“Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:
a. asas legalitas;
b. asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
c. asas umum pemerintahan yang baik.”³⁵

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut maka jelas setiap penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus berlandaskan asas legalitas dalam koridor negara hukum. Apalagi Indonesia merupakan negara hukum, maka asas legalitas merupakan hal penting dan hal yang paling utama dari setiap tindakan pemerintah. Maka harus diakui penerapan asas legalitas dalam ruang lingkup HAN dan HTN serta hukum pemerintahan pada umumnya juga harus dijadikan landasan dalam meneliti setiap tindakan pemerintah. Didalam rumpun ilmu hukum administrasi negara dan hukum tata negara, asas legalitas ini dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur*, yang mengandung arti bahwa setiap tindakan penguasa itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundangan.

4. Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri.³⁶ Konsep dan teori desentralisasi seringkali dikaitkan dengan konsep otonomi daerah dimana pengertian diantara keduanya akan selalu menjadi perdebatan yang terus berkembang diantara para pemerhati desentralisasi dan otonomi daerah, karena belum ada ditentukan konsep yang baku terhadap batasan-batasan diantara keduanya. Kata desentralisasi berasal dari perpaduan antara kata “de” dan “sentralisasi.” Kata de artinya gerakan menjauh, memudar, seperti pada kata dekolonisasi atau debirokratisasi. Dengan demikian, kata desentralisasi adalah gerakan

³⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁶ Inu Kencana Syafii, *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara, cetakan ketiga, Jakarta, 2015. Hlm.83.

memudar, menjauh dari sentral atau pusat.³⁷ Sedangkan jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, desentralisasi berarti sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah.³⁸

Desentralisasi merupakan sebuah pengalihan atas kewenangan, dalam arti bahwa fungsi pemerintah pusat dari tingkat nasional ke tingkat sub nasional. Dalam pengertian lain desentralisasi merupakan fenomena politik dan administratif yang berkenaan dengan pemindahan pengambilan keputusan dan kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (yang lebih rendah). Pemerintah di daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan berdasarkan persetujuan pemerintah pusat, bukan berarti pemerintah sub nasional memiliki kedaulatan sendiri melainkan menjalankan pemerintahan di daerah sesuai keinginannya sendiri dengan persetujuan pemerintah pusat. Disamping itu dikenal juga istilah otonomi daerah yang merupakan padanan yang selalu beriringan dengan teori desentralisasi kekuasaan. Otonomi daerah berarti daerah dalam kesatuan negara diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya berdasarkan ketentuan dalam undang-undang.³⁹

Berdasarkan penjelasan diatas diperoleh pemahaman bahwa desentralisasi telah diterima sebagai tindakan apapun dimana pemerintah pusat secara formal menyerahkan kekuasaan kepada para aktor dan institusi di tingkat bawah dalam hierarki administrasi dan teritorial politis. Dengan bahasa lain, melimpahkan kekuasaan ke tingkat yang lebih rendah mengenai pengambilan keputusan dalam berbagai bidang ke unit atau aktor tingkat lebih rendah untuk menjalankan otonomi. Jadi sesungguhnya desentralisasi mengacu pada struktur dan proses yang

³⁷ Sadu Wasistiono, "Perkembangan Pemikiran Teori Desentralisasi (*Thought of Decentralization Theories*), Modul, Program Magistes Ilmu Hukum Universitas Satyagama Jakarta, Jakarta, 2012. Hlm.4.

³⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI online), diakses pada 30 Januari 2023.

³⁹ *Ibid.*

memfokuskan pada wewenang, tanggung jawab dan kekuasaan, serta fungsi dan sumber daya.⁴⁰ Namun dalam perbuatan pelimpahan kekuasaan secara administrasi dan teritorial politis tersebut tidak dimaksudkan sebagai pemberian kedaulatan penuh kepada daerah, masih ada begitu banyak sektor yang menjadi urusan pemerintahan pusat yang absolut seperti kebijakan moneter, keagamaan, hubungan luar negeri dan lain-lain ditentukan dalam undang-undang.

5. Teori Hukum Berjenjang (*stufenbau theorie*)

Teori hukum berjenjang atau hierarki norma hukum dipopulerkan oleh pemikiran Hans Kelsen dengan istilah *stufenbau des recht* meskipun pertama kali dikemukakan oleh Adolf Merkl yang kemudian disebut sebagai *stairwell structure of legal order* oleh Zoran Jaliae. Menurut pemikiran Adolf Merkl, hukum merupakan suatu sistem tata urutan berjenjang dan hierarkis, dan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua sisi wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Norma hukum keatas akan selalu berdasar dan bersumber pada norma hukum diatasnya, sedangkan norma hukum kebawah akan menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum diatasnya.⁴¹ Dengan demikian norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif, bergantung pada norma hukum yang diatasnya. Jika norma diatasnya hapus maka norma hukum dibawahnya juga akan hapus.

Teori hukum berjenjang yang paling komprehensif dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan istilah *stufenbau* atau *stufentheorie*. Teori ini menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang diaman norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegang pada

⁴⁰ Sadu Wasistiono... *Op.Cit.*, Hlm.8.

⁴¹ Rilo Pambudi S., "Teori Hukum Berjenjang Dalam Perspektif Hans Kelsen dan Hans Nawiasky", *Juridische*, 2019, diakses pada 30 Januari 2023.

norma hukum yang paling mendasar (*grundnoorm*).⁴² *Grundnoorm* sendiri menurut Hans Kelsen adalah “*a statement from which all other duty statements ultimately get their validity from*”. Jika diterjemahkan kedalam Bahasa Indonesia dapat dimaknai sebagai: *Grundnoorm* merupakan sumber tertinggi bagi validitas suatu norma yang supremasi validitasnya di asumsikan seperti itu. Artinya setiap aturan hukum berlaku dalam suatu masyarakat hukum harus sesuai dengan norma-norma dan nilai-nilai dasar hukum tertinggi.

Pemikiran tentang norma berjenjang dan teori *stufenbau* Hans Kelsen lebih lanjut didukung oleh teori Hans Nawiasky dengan memperkenalkan konsep *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Dalam teorinya, Nawiasky mengaitkan hierarki tersebut dengan suatu negara. Pada hakikatnya sama dengan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma hukum dalam suatu negara itu senantiasa berjenjang dan bertingkat. Setiap norma yang lebih tinggi harus dijadikan dasar dan sumber bagi norma hukum yang ada dibawahnya. Norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber berdasarkan norma yang lebih tinggi, dan begitu juga selanjutnya sampai pada norma yang tertinggi yaitu norma dasar.⁴³ Dalam gagasannya, Hans Nawiasky selain membuat norma berjenjang secara hierarki juga membagi norma hukum itu menjadi kelompok, dengan klasifikasi sebagai berikut:

- a. *Staatsfundamentalnoorm*;
- b. *Staatsgrundgesetz*;
- c. *Formeel Gesetz*; dan
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*.

Pada dasarnya teori yang diajarkan oleh Hans Nawiasky adalah teori yang sama dengan apa yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen. Hans Nawiasky hanya

⁴² Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, “Apa Itu Teori Hukum Stufenbau”, Medan, 2022, diakses pada 30 Januari 2023.

⁴³ *Ibid.*

merinci secara khusus pembagian dan pengelompokan norma hukum dibawah norma tertinggi yang dibahas oleh Hans Kelsen secara umum. Teori hukum berjenjang hasil pemikiran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut sudah diadopsi dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan di Indonesia, setidaknya begitulah yang diyakini oleh para sarjana hukum di Indonesia. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Pembentukan) telah ditentukan pengelompokan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam ketentuan Pasal 7 ayat selanjutnya di Undang-Undang Pembentukan Peraturan juga ditentukan bahwa kekuatan hukum peraturan perundangan sesuai dengan di tingkat mana peraturan itu berada.

Dari ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Pembentukan Peraturan ini terlihat jelas bahwa hukum positif di Indonesia mengakui adanya norma yang berjenjang antar peraturan perundang-undangan. Norma yang berjenjang itu ditentukan berdasarkan kedudukan peraturan didalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti setiap peraturan berlaku di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak boleh saling bertentangan terlebih bertentangan dengan peraturan di atasnya. Peraturan harus senantiasa berpatokan kepada aturan yang lebih tinggi sehingga pada akhirnya setiap peraturan perundangan yang berlaku harus sesuai dengan kaidah-kaidah yang hidup dalam norma dasar *grundnoorm* dan sesuai dengan *staatsfundamentalnoorm*.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menghadapi isu hukum

yang dihadapi.⁴⁴ Dalam sebuah penelitian ilmiah harus didasarkan pada metode yang tepat agar dapat ditemukan panduan untuk mencapai arah yang ingin dituju. Dari segi istilah, metode penelitian sering dikenal dengan riset desain dalam artian sempit, yang berarti sebuah rancangan untuk mendapatkan ilmu pengetahuan yang benar. Metode penelitian merupakan seperangkat upaya dan cara sistematis yang diterapkan oleh peneliti dalam rangka memperoleh jawaban atas apa yang menjadi pertanyaan di penelitiannya.⁴⁵ Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis dalam mengurai permasalahan yang dibahas didalam tesis ini menerapkan metode penelitian khas ilmu hukum yaitu dengan penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum normatif.

Penelitian Hukum dilakukan dalam rangka upaya pengembangan hukum serta menjawab isu-isu hukum baru yang berkembang dalam masyarakat. Tanpa penelitian hukum maka pengembangan hukum tidak akan berjalan dengan maksimal. Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian yang didasarkan pada studi kepustakaan, dikarenakan dalam penelitian hukum normatif dilakukan melalui cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁴⁶ Penelitian hukum normatif memiliki kegunaan untuk mengetahui atau mengenali bagaimana hukum positif berlaku, untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan, menyusun rencana pembangunan hukum, dan untuk menjelaskan bagaimana peristiwa hukum tertentu dapat terjadi.

Dalam penelitian hukum yuridis normatif, penulis dalam menyusun tesis ini menggunakan beberapa komponen untuk mempermudah dalam mengupas dan mengkaji isu-isu yang menjadi masalah agar dapat ditemukan jawabannya dengan cara yang

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005. Hlm.35.

⁴⁵ Fakultas Hukum Universitas Jambi, *Buku Pedoman: Penulisan Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum, Jambi, 2022. Hlm.12.

⁴⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004. Hlm.13-14.

sistematis dan ilmiah. Adapun komponen-komponen penelitian hukum yuridis normatif dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Dalam penulisan karya tulis ilmiah harus ditentukan tipe penelitian untuk mengetahui langkah-langkah yang harus ditempuh. Pemilihan metode penelitian dalam tesis didasarkan pada batasan isu hukum yang akan dicari jawabannya dari penelitian ini. Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam menyusun tesis ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum dikarenakan penelitian yudridis normatif, terdiri atas penelitian terhadap asas-asas hukum; penelitian terhadap sistematika hukum; penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum; penelitian sejarah hukum; dan penelitian perbandingan hukum.⁴⁷ Metode yang digunakan dalam penelitian hukum normatif untuk mencari kaedah adalah metode penelusuran hukum, antara lain adalah metode penafsiran, argumentasi dan sebagainya.⁴⁸

2. Pendekatan Penelitian

Dalam meneliti isu hukum dengan penelitian yuridis normatif, banyak pendekatan yang harus dilakukan baik secara bersama-sama dan kelektif maupun dengan pendekatan yang berdiri sendiri untuk mampu menyajikan penelitian yang relevan. Bila cara pendekatan kasus dalam sebuah penelitian tidak relevan dengan situasi dan kondisi masalah hukum yang diteliti maka tulisan yang tersaji menjadi tidak berbobot dan akurasi kebenaran normatif ilmiahnya pun akan diragukan. Nilai keilmiah suatu karya tulis akan tergambar pada pembahasan dan pemecahan masalah yang dituangkan yang mana sangat bertalian erat dengan cara pendekatan

⁴⁷ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm.12.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum...*, *Loc.Cit.* Hlm.29.

yang digunakan. Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis dalam menyusun penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan antara lain sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undangan

Yang dimaksud dengan pendekatan perundang-undangan atau *normative approach* ialah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait dan memiliki kedekatan kajian dengan isu hukum yang sedang di teliti. Ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.⁴⁹ Dalam penerapan hukum praktis, pendekatan perundang-undangan ini akan memberikan kesempatan bagi peneliti untuk mencari dan memahami adakah kesesuaian norma diantara peraturan perundang-undangan. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁵⁰

Dalam penerapan pendekatan perundang-undangan pada penelitian ini, kajian dilakukan dengan mencari kebenaran normatif didalam undang-undang berlaku, apakah berlakunya peraturan daerah dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan suatu atau berbagai cara, dan apakah hukum memperbolehkannya. Apakah ditemukan inkonsistensi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberlakuan peraturan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena hal-hal terurai diataslah maka sangat penting dilakukan pendekatan perundang-undangan didalam sebuah penelitian hukum yuridis normatif.

b. Pendekatan Konseptual

⁴⁹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, cetakan pertama, Bandung, 2008., Hlm.92.

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm.133.

Pendekatan konseptual atau *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang di hadapi.⁵¹ Pemahaman tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.⁵² Dalam menggunakan pendekatan konseptual peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan pada pandangan ataupun doktrin dari ahli hukum. Dalam penelitian ini pendekatan konseptual disandingkan dengan cara pendekatan perundang-undangan dan pendekatan terhadap kasus empiris.

c. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus atau *case approach* dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Pendekatan kasus adalah salah satu jenis pendekatan

⁵¹ *Ibid.*, Hlm.136.

⁵² Irwansyah, *Penelitian Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm.147.

dalam penelitian hukum normatif dimana peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkret yang terjadi di lapangan.⁵³

Hal yang menjadi kajian pokok didalam pendekatan kasusu adalah *ratio decidendi* atau reasoning, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.⁵⁴ Dalam pengertian lain bahwa hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan, sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi, dalam hal ini adalah putusan hakim terkait kewenangan pembatalan peraturan daerah.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum oleh penulis dalam usaha melakukan penelitian kepustakaan merupakan hal yang sangat penting. Penelitian ini merupakan peniltian yuridis normatif, oleh karena itu penelitian ini akan berfokus pada penilitian kepustakaan. Untuk mengkaji permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, maka baha-bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian kepustakaan ini adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁵⁵ Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum yang norma-normanya memiliki kekuatan mengikat, yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁵³ *Ibid.*, Hlm.138.

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm.134.

⁵⁵ *Ibid.*, Hlm.181.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
6. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
8. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 7/PUU-XIII/2015;
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 197/PUU-XIII/2015;
10. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 56/PUU-XIV/2016;
11. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
12. Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 582/476/SJ tentang Pencabutan/ Perubahan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah Dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi Dan Perizinan Investasi.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang dikumpulkan oleh penulis dalam mendukung setiap gagasan dan ide-ide serta argumen didalam penelitian ini didasarkan pada pendapat hukum atau doktrin-doktrin dari sarjana hukum terdahulu, teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, jurnal hukum, artikel ilmiah, maupun laman *website* yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder umumnya digunakan sebagai pendukung dan berfungsi memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Keberadaan bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti akan membantu peneliti untuk memahami dan menganalisa bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.⁵⁶

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum tambahan yang digunakan penulis dalam penelitian ini untuk memberikan petunjuk maupun penjelasan yang lebih komprehensif terhadap suatu materi dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan ensiklopedia Bahasa Indonesia.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum penulis lakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil analisis dituangkan dalam bentuk uraian yang bersifat deskriptif kualitatif, yaitu suatu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahan secara jelas dan lengkap berdasarkan bahan hukum yang ada. Analisis bahan hukum dimaksud dilakukan dengan cara antara lain:

⁵⁶ *Ibid.*, Hlm.182.

- a. Menginventarisir dan mengevaluasi peraturan daerah yang berkaitan dan berhubungan dengan peraturan daerah yang pernah dibatalkan pemerintah pusat, dan inventaris terhadap rancangan peraturan daerah yang terkait dengan Undang-Undang Cipta Kerja.
- b. Menilai bahan-bahan hukum sekunder dan tersier yang memiliki keterkaitan dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah serta Undang-Undang Cipta Kerja.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan sebuah gambaran secara lebih terperinci dan jelas atas seluruh isi dan materi penelitian yang ditulis dalam tesis ini secara sistematis dan terstruktur, maka penulis menyusun sistematika penulisan penelitian sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada Bab I ini penulis menjelaskan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.

Pada bab ini penulis menjelaskan hasil studi kepustakaan yang didalamnya terdapat dua hal yaitu Kerangka Teori dan Kerangka Pemikiran. Kerangka teoritis memberikan gambaran umum tentang teori perundang-undangan di Indonesia, prinsip desentralisasi, kewenangan pembatalan perda, dan kajian umum tentang penataan regulasi yang sedang berlangsung dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia saat ini.

BAB III : TINDAK LANJUT PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DAN KEWENANGAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH

Pada Bab ini penulis menguraikan tentang wewenang membatalkan peraturan daerah, serta tindak lanjut oleh pemerintah daerah terhadap pembatalan peraturan daerah yang pernah dilakukan pemerintah pusat.

BAB IV : HARMONISASI PERATURAN DAERAH DALAM RANGKA PENATAAN REGULASI DI PROVINSI JAMBI

Bab ini menjawab mengenai pertanyaan bagaimana metode *omnibus* yang diterapkan dalam pembentukan undang-undang di tingkat pusat dapat memengaruhi upaya penataan regulasi. Berdasarkan data pengharmonisasian peraturan daerah di Provinsi Jambi setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, akan dijelaskan mengenai progress penataan peraturan daerah di Provinsi Jambi dalam rangka menyesuaikan dengan undang-undang di atasnya.

BAB V : PENUTUP

Merupakan bagian terakhir dari penyusunan hasil penelitian yang didalamnya memuat Kesimpulan dan Saran dari penulis berdasarkan atas pembahasan pada Bab III dan Bab IV yang telah diuraikan sebelumnya.