

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”  
“Negara Indonesia adalah negara hukum.” “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” (Pasal 1 ayat (1), Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Penulis berpandangan bahwa pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu aspek paling fundamental dalam menjaga keberlangsungan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam praktiknya, pelaksanaan otonomi daerah sering kali dihadapkan pada tarik-menarik kepentingan antara kebutuhan akan keseragaman kebijakan nasional dan tuntutan daerah untuk mengakomodasi kondisi serta kepentingan lokal. Situasi tersebut menunjukkan bahwa tanpa landasan konstitusional yang dipahami secara utuh, pelaksanaan kewenangan daerah berpotensi menimbulkan disharmoni dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif mengenai konsep dan pengaturan NKRI menjadi penting sebagai dasar dalam menata kewenangan pemerintahan, termasuk dalam pembentukan dan pengawasan produk hukum daerah, agar tetap sejalan dengan prinsip negara hukum, keadilan, dan asas otonomi daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan bentuk organisasi kekuasaan negara yang secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Konsep negara kesatuan menempatkan kedaulatan berada dalam satu pemerintah pusat, sementara daerah hanya menjalankan otonomi yang diberikan oleh undang-undang.<sup>1</sup> NKRI bukan hanya bentuk geografis dan administratif, tetapi juga gagasan politik hukum yang menyatukan keberagaman etnis, budaya, dan sistem sosial secara integral. Dalam kerangka ini, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengharuskan adanya hubungan pusat-daerah yang harmonis, di mana seluruh kewenangan administratif dan politik tetap berakar pada satu sumber legitimasi, yaitu negara kesatuan. Fondasi inilah yang menjadi titik tolak untuk memahami relasi antara prinsip negara hukum dan struktur NKRI sebagai satu kesatuan yang bersifat final dan tidak dapat diganggu gugat.

Konstitusi menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.<sup>2</sup> Prinsip ini memperkuat konsep NKRI dengan menempatkan hukum sebagai alat integrasi nasional dan instrumen utama dalam mengatur kekuasaan negara. Dalam konteks negara kesatuan, hukum berfungsi menjaga stabilitas politik, memastikan kesatuan sistem pemerintahan, serta menjamin kesetaraan warga negara di seluruh wilayah Indonesia. Namun, hubungan antara konsep NKRI dan negara hukum sering kali menghadapi tantangan ketika praktik penyelenggaraan pemerintahan tidak selaras dengan norma konstitusi, baik akibat penyalahgunaan kewenangan,

---

<sup>1</sup> Dharma Setyawan and Mu`adil Faizin, “Negara Kesatuan Republik Indonesia (Nkri) Dalam Tinjauan Maqasid Syariah,” *Nizham* 6, no. 1 (2018): 1–19.

<sup>2</sup> Imam Subechi, “Mewujudkan Negara Hukum Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 3 (2012): 339–358.

ketidakmerataan implementasi hukum di daerah, maupun lemahnya budaya hukum. Oleh karena itu, pemahaman tentang negara hukum dalam NKRI harus melihat dua aspek sekaligus: supremasi hukum sebagai prinsip dasar, dan efektivitas hukum dalam mengatur hubungan pusat dan daerah.

Di tingkat normatif, NKRI didesain sebagai negara hukum yang menjamin kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Namun secara empiris, muncul paradoks ketika penyelenggaraan negara menunjukkan ketidakkonsistenan antara norma hukum dan praktik sosial. Misalnya, sentralisasi politik yang berlebihan, tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah, serta ketidakpastian penegakan hukum di berbagai wilayah menunjukkan bahwa idealitas negara hukum belum sepenuhnya tercermin dalam penyelenggaraan NKRI. Paradoks ini penting disoroti dalam disertasi karena mencerminkan adanya kontradiksi struktural: NKRI menuntut keseragaman tata kelola hukum, tetapi realitas sosial masyarakat Indonesia yang majemuk justru menghadirkan keragaman kebutuhan hukum yang tidak selalu dapat diakomodasi oleh pendekatan sentralistik.

Untuk memahami paradoks tersebut, teori hukum menjadi instrumen analitis yang krusial. Menurut Hans Kelsen, keberlakuan sistem hukum bergantung pada konsistensi hierarki norma, mulai dari UUD 1945 sebagai Grundnorm hingga peraturan teknis di daerah.<sup>3</sup> Ketika terdapat ketidakharmonisan dalam peraturan pusat-daerah atau dalam pelaksanaan kewenangan, validitas normatif negara hukum menjadi terganggu. Sementara itu, Lon L. Fuller mengajarkan bahwa

---

<sup>3</sup> Cakra Arbas and Andryan, "Restrukturisasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Sistem Hukum Nasional," *asosiasi pengajar ilmu perundang-undangan* 1, no. 1 (2025): 42–61.

efektivitas hukum bergantung pada moralitas internal hukum, seperti kejelasan norma, tidak kontradiktif, dan penerapan yang konsisten.<sup>4</sup> Jika salah satu prinsip ini tidak terpenuhi di dalam struktur NKRI, maka negara hukum hanya berfungsi secara formal tetapi tidak substantif. Kedua teori ini menunjukkan bahwa keberhasilan NKRI sebagai negara hukum bukan hanya soal struktur formal, tetapi juga kualitas implementasi norma dalam praktik pemerintahan.

Perspektif sosiologi hukum memberikan dimensi empirik dalam memahami hubungan antara NKRI dan negara hukum. Eugen Ehrlich menyebut hukum yang hidup (*living law*) berada dalam masyarakat, sehingga efektivitas hukum dalam NKRI sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial yang berbeda-beda di tiap daerah.<sup>5</sup> Pemikiran Soerjono Soekanto semakin memperjelas hal ini melalui lima faktor efektivitas hukum: substansi hukum, penegak hukum, sarana-prasarana, masyarakat, dan budaya hukum.<sup>6</sup> Ketidakseimbangan kelima faktor tersebut di berbagai wilayah Indonesia berkontribusi pada ketidakseragaman implementasi hukum dalam kerangka NKRI. Dengan demikian, sosiologi hukum memberikan penjelasan bahwa kegagalan atau keberhasilan negara hukum dalam NKRI sangat dipengaruhi oleh realitas sosial, bukan hanya kerangka normatif yang tertulis di dalam konstitusi.

---

<sup>4</sup> Petrus CKL Bello, "Sahkah Hukum Yang Buruk Secara Moral? Perdebatan Antara Lon Luvois Fuller Dan H.L.A. Hart," *Honeste Vivere Journal* 33, no. 2 (2023): 98–112.

<sup>5</sup> Ahmad Auri, Aji Zarianto, and Nadhira Wahyu Adityarani, "Eksistensi Sosiologi Hukum Pada Masyarakat Indonesia ( Literature Review Atas Teori Living Law Eugen Ehrlich ) *Jurisdische : Jurnal Penelitian Hukum*, no. 3 (2025): 203–219.

<sup>6</sup> Muhammad Rifky Yusuf, "Efektivitas Hukum Terhadap Pemberlakuan PERMA No 5 Tahun 2019 Dalam Mengatasi Perkawinan Di Bawah Umur," *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 2 (2022): 409–418.

Negara Republik Indonesia didirikan di atas dasar teori bernegara Indonesia yang tumbuh dari kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan Indonesia sendiri<sup>7</sup>. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia ialah suatu negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), dengan pengertian bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari negara berdasarkan hukum pada umumnya (*genus begrip*),<sup>8</sup> namun disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, dengan menggunakan ukuran baik pandangan hidup maupun pandangan bernegara bangsa Indonesia.

Sebagai negara kesatuan, negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan di dalamnya yang mempunyai kedaulatan. Dalam istilah Penjelasan UUD 1945, Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat*, Negara. Dalam istilah Penjelasan UUD 1945, Indonesia tidak akan terbagi antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintah tidak memiliki apa yang disebut oleh R. Kranenburg sebagai *pouvoir constituent*, kekuasaan untuk membentuk UUD/UU dan organisasinya sendiri. Hal ini yang membedakan negara kesatuan dengan negara federal. Negara federal adalah negara majemuk sehingga masing-masing negara bagian mempunyai kekuasaan membentuk UUD/UU. Sedangkan negara kesatuan adalah negara tunggal (Bhenyamin Hoessein, 2002). Pada saat ini, negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu:<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Farida Maria Indrati dan Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 57.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Edie Toet Hendratno, *Op. Cit.*, hlm. 46–47.

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.

Ini berarti terdapat dua bentuk negara kesatuan dengan sistem yang berbeda, yaitu desentralistik dan sentralistik. Negara kesatuan sangat identik dengan sentralistik, karena memang negara kesatuan adalah negara tunggal yang tidak terdiri atas negara bagian. Indonesia adalah negara dengan rentang kendali yang cukup luas, agar roda pemerintahan dapat berjalan lebih efektif dan efisien ada baiknya menggunakan sistem desentralisasi. Sebagai negara kesatuan, Indonesia menggunakan sistem desentralisasi, berupa penyerahan kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi yang ada di daerahnya.

Pembentukan organisasi-organisasi pemerintah di daerah atau pemerintah daerah dalam negara kesatuan tidak sama dengan pembentukan negara bagian seperti negara federal. Berdasarkan konsepsi demikian, pada dasarnya kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi dimiliki secara tunggal oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah hakekatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan dari pemerintah pusat (desentralisasi/devolusi).

Apabila kita melihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didalamnya ditegaskan bahwa pokok-pokok sistem pemerintah negara kita adalah <sup>10</sup>:

1. Negara Indonesia adalah Negara yang berdasar hukum (*Rechts-staat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*);
2. Pemerintahan berdasar atas sistem Konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas);
3. Presiden ialah penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*);
4. Presiden harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-Undang dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
5. Menteri adalah pembantu Presiden. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara;
6. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas/ia bukan diktator.

Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1788) membagi kekuasaan dalam negara kedalam:

1. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membentuk dan menetapkan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku dalam suatu negara;

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

2. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang atau melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku dalam suatu negara;
3. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan peradilan dimana kekuasaan ini menjaga agar Undang-Undang, peraturan-peraturan, atau ketentuan-ketentuan hukum lainnya benar-benar ditaati, yaitu dengan jalan menjatuhkan sanksi pidana terhadap setiap pelanggaran hukum/Undang-Undang.

Berdasarkan hal tersebut maka dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dapat ditarik kesimpulan bahwa kekuasaan pemerintahan itu mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Hal ini juga sesuai dengan pendapat dari Van Wijk dan W. Konijnenbelt yang menyatakan bahwa pelaksanaan (*uitvoering*) dapat berarti perbuatan-perbuatan nyata lainnya atau berupa peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*)<sup>11</sup>. Apabila kita melihat teori van Vollenhoven, pemerintahan (*regering*) bisa berarti sebagai Lembaga (*overheid*), dapat pula berarti sebagai suatu fungsi. Pemerintahan dalam arti luas terdiri dari empat fungsi ketataprajaan (*bestuur*), pengaturan (*regeling*), keamanan/kepolisian (*politie*), dan peradilan (*rechtpraak*) dimana fungsi terakhir dipisahkan karena adanya wawasan negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*).<sup>12</sup> Pemerintah dalam arti Lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah Presiden. Pengertian ini diperjelas oleh A. Hamid Atamimi dengan penjelasan sebagai berikut:

---

<sup>11</sup> H.D. van Wijk dan W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, Lemma, Culemborg, 1998, hlm. 149.

<sup>12</sup> C. van Vollenhoven, *Staatsrecht Oversee*, Stenfert Kroese, Leiden/Amsterdam, 1934, hlm. 105.

“Di bawah UUD 1945, yang dimaksud dengan Pemerintah (*Regering*), ialah organ yang dipimpin oleh Presiden Republik Indonesia sebagai penyelenggaranya yang tertinggi, dengan bagian-bagiannya terdiri dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota”.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil dalam rangka penyelenggara pemerintahan. Hal ini ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Makna Pasal 18 tersebut adalah dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintah daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintah daerah yang dibentuk tersebut baik yang besar maupun yang kecil harus memperhatikan dua hal yakni <sup>13</sup>: 1) dasar

---

<sup>13</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 102.

permusyawaratan yaitu pemerintah daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya adalah musyawarah dalam dewan perwakilan rakyat dan 2) hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa yaitu pemerintah dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah pada zaman Belanda merupakan daerah swapraja yang disebut *zelfbesturende landschappen* dan kesatuan hukum pribumi seperti Desa, Nagari, Marga, dan lain-lain yang disebut *volks-gemeenschappen* atau *zelfstandig-gemeenschappen*.

Itulah pengertian yang paling otentik tentang Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, tampak sekali bahwa sesuai dengan pengertian aslinya, pemerintah dilihat dari susunannya terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Sedangkan jika dilihat dari bentuknya, pemerintah daerah berbentuk daerah otonom bukan daerah administrasi. Hal ini sangat jelas bahwa pemerintah daerah yang menganut sistem demokrasi adalah pemerintah daerah otonom, bukan pemerintah wilayah administrasi (*state local government*). Disini secara tersirat menggambarkan terdapat ketidaklarasan pengertian pemerintahan daerah menurut Pasal 18 yang maksudnya adalah pemerintah daerah otonom, dengan bunyi penjelasan UUD NRI Tahun 1945. Dalam penjelasannya menyebutkan bahwa daerah-daerah yang dibentuk sebagai pemerintah daerah ada yang bersifat otonom dan ada pemerintah daerah yang bersifat administratif saja.

Sesuai dengan isi dan jiwa Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 beserta penjelasannya, dimana Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan, maka dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikenal adanya Daerah Otonom yang

dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, dan Wilayah Administratif yang berdasarkan asas dekonsentrasi. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konstruksi demikian dianggap dapat menjamin adanya kerjasama yang serasi antar Kepala Daerah dan DPRD untuk mencapai *good government*.

Dalam pelaksanaan konsep otonomi Daerah terdapat beberapa asas yang menjadi dasar pelaksanaan yakni sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi negara. Menurut M. Faltas terdapat dua kategori dalam pengambilan keputusan: 1) *political authority is decision that are allocative, the comit public funds, the coercive power of governmental regulation and other public values, to authoritatively chosen ends, and 2) administrative authority is decision of implementation about now and where resources have to be used, who would qualify for services resulting from the allocation and wheter the allocated resources have been properly used*. Berkenaan dengan pengertian tersebut maka keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi sedangkan keputusan administratif sering pula disebut dengan keputusan pelaksanaan.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, Prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133). Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan

berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya pertimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah. Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan public dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan public dan kesejahteraan Masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi Masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses Pembangunan. Tujuan Peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Menurut Brian C. Smith dalam **(Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Hal 13)** tujuan desentralisasi ditentukan oleh dua kategori utama tujuan desentralisasi, yaitu dari sisi kepentingan pemerintah pusat dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah, ada juga tujuan utama desentralisasi dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat menurut Brian C Smith yakni *Pertama*, pendidikan politik. Dengan Pendidikan politik akan dapat menciptakan pemahaman politik yang sehat bagi Masyarakat terutama mengenai mekanisme penyelenggaraan negara. Melalui desentralisasi, masyarakat akan belajar mengenali dan memahami berbagai masalah sosial, ekonomi, politik. Masyarakat akan bisa menghindari dan bahkan menolak memilih calon legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik yang memadai dan mengkritisi berbagai

kebijakan pemerintah termasuk penerimaan belanja daerah. *Kedua*, sebagai ajang pelatihan kepemimpinan politik. Pemerintah daerah merupakan wadah pelatihan paling tepat bagi politikus dan birokrat sebelum menduduki berbagai posisi penting di Tingkat nasional. Dengan desentralisasi diharapkan mampu memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin pada aras nasional. *Ketiga*, untuk menciptakan stabilitas politik. Dengan tercapainya tujuan pertama dan kedua maka akan menjadi syarat terciptanya stabilitas politik. Bila ingin stabilitas politik nasional tercapai, maka demokrasi Tingkat lokal harus terkonsolidasi dengan baik dan stabil. Dari sisi pemerintah daerah dapat dijelaskan bahwa tujuan desentralisasi adalah untuk mewujudkan kesetaraan politik (*political equality*), yakni desentralisasi diharapkan dapat membuka lebih banyak kesempatan Masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di Tingkat lokal. Masyarakat di daerah dapat mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik secara elegan, seperti menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan. Selain itu juga dapat mengekspresikan kepentingan dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan. Pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya. Di samping itu, pemerintah daerah dapat melakukan pembangunan sosial ekonomi sebagai wujud akuntabilitas lokal.

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi<sup>14</sup>:

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan sentralisasi penuh;

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan dekonsentrasi;
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut desentralisasi.

JHA Logeman (1954) menyebut butir 2 dan butir 3 sebagai sebagai desentralisasi. Logemen memasukan dekonsentrasi dalam desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi mempunyai arti yang luas. Logemen membagi desentralisasi menjadi dua macam:

1. Dekonsentrasi dan desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentalisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintah. Misalnya pelimpahan dari menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati/walikota dan seterusnya secara berjenjang. Desentralisasi semacam ini rakyat atau Lembaga perwakilan rakyat daerah tidak ikut campur dan dibawa-bawa.
2. Desentralisasi ketatanegaraan atau *staatkundige decentralisatie* yang sering juga disebut sebagai desentralisasi politik , yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik seperti ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan perwakilan ikut

serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Desentralisasi dibedakan menjadi 2 (dua):

- a. Desentralisasi territorial (*territorial decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi territorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahannya.
- b. Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis dan fungsi.

Bayu Surianingrat<sup>15</sup> membagi desentralisasi atas:

1. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu, desentralisasi itu disebut juga dekonsentrasi.
2. Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk serta dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

A.H manson (dalam Hoessin, 1993) membagi desentralisasi menjadi dua yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administrative/birokrasi.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

Desentralisasi politik disebut juga dengan devolusi sedangkan desentralisasi administrative disebut juga dengan dekonsentrasi.

James W.F. (1949) <sup>16</sup>menjelaskan:

*Decentralization in French usage is a term reserved for the transfer of powers from a central government to an areally or functionally specialized authority of distinct legal personality, "deconcentration on the other hand, is" the French equivalent for administrative decentralization within a single government's hierarchy in other words, decentralization (or political decentralization) involves the delegation of "political" authority, through which political institutions can be created with the right to make policies for local areas. Deconcentration (or administrative "bureaucratic" authority, on the other hand, involves the delegation of "bureaucratic" authority, that is, the delegation of responsibility. The local government is operated through political authority and by institutions within an area defined by community characteristics, a system of devolution (of federalism) can be said to exist on the other hand, service defined areas, bureaucratic authority, and field personnel produce only field administration or deconcentration.*

Masalah otonomi daerah menjadi menarik untuk diperhatikan karena adanya tekad pemerintah untuk melaksanakan desentralisasi dengan melaksanakan otonomi daerah yang mengakibatkan dibentuknya daerah otonom. Indonesia pasca orde

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

baru adalah Indonesia yang ditandai dengan dinamika politik berupa desentralisasi secara signifikan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan perubahan yang signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui perubahan ini, banyak hal yang baru yang diakomodasi oleh Undang-Undang ini dengan maksud untuk memperbaiki sistem yang telah ada. Meskipun demikian tidak ada yang sempurna dengan karya manusia. Lahirnya sebuah peraturan perundang-undangan selalu memunculkan reaksi baik positif maupun yang negatif atau penolakan terutama bagi pihak-pihak yang benar-benar menaruh kepedulian terhadap penyelenggaraan sistem yang ada. Hal-hal yang bersifat positif yang dirasakan dengan adanya Undang-Undang baru ini menurut Sadu Wasistiono<sup>17</sup> adalah:

- a. Hak-hak daerah otonom yang meliputi kebebasan untuk memilih pemimpin sendiri, kebebasan memiliki, mengelola dan memanfaatkan sumber keuangan sendiri, kebebasan membuat aturan hukum sendiri. Hak tersebut tentunya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan umum serta asas kepatutan.
- b. Berkembangnya inisiatif dan kreatifitas daerah untuk membangun daerahnya berkompetisi dengan daerah otonom lainnya. Dengan memiliki kebebasan menyusun rencana pembangunan sendiri, daerah dapat mendayagunakan potensinya untuk mensejahterakan rakyat.

---

<sup>17</sup> Sadu Wasistiono, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003, hlm. 79.

- c. Pada masa mendatang diharapkan akan muncul berbagai pusat pertumbuhan baru di berbagai daerah yang potensial sehingga mengurangi aktifitas yang bersifat “javasentris”.
- d. Mulai tumbuhnya iklim demokrasi yang lebih banyak melibatkan masyarakat berpartisipasi pada tahapan perumusan implementasi pemanfaatan serta evaluasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah daerah.
- e. Mulai munculnya independensi relatif dari pemerintah daerah dalam memecahkan berbagai masalah yang dihadapi di daerah. Masalah daerah diselesaikan di daerah, dengan cara dan oleh masyarakat setempat.

Dilihat dari ketahanan nasional, hal semacam itu bersifat menguntungkan karena masalah setempat menjadi terisolasi tidak meluas menjadi masalah nasional. Gejala-gejala negatif yang mungkin akan timbul menurut Sadu Wasistiono <sup>18</sup>yaitu:

1. Menguatnya rasa kedaerahan sempit yang apabila tidak dicermati dan diantisipasi secara tepat akan bersifat kontra produktif terhadap upaya membangun wawasan kebangsaan.
2. Munculnya gejala ekonomi biaya tinggi sebagai akibat daerah hanya mengejar kepentingan jangka pendek dalam menghimpun pendapatan daerah. Selain itu juga ada gejala pengabaian terhadap kelestarian lingkungan karena eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan tetapi kurang terencana dengan baik.
3. Otonomi daerah masih dipahami secara sempit sehingga hanya pemerintah daerah saja yang sibuk, sedangkan masyarakat luas belum dilibatkan secara aktif. Padahal otonomi diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum, bukan

---

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

hanya kepada pemerintah daerah saja. Hal ini dapat dilihat antara lain dari alokasi penggunaan dana APBD yang lebih banyak untuk kepentingan birokrasi dan DPRD daripada kepentingan masyarakat luas.

4. Ada gejala ketidakpatuhan daerah atau adanya penafsiran secara sepihak terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Padahal demokrasi memerlukan ketaatan hukum yang tinggi. Demokrasi tanpa penegakan hukum hanya akan menciptakan anarki. Pada sisi lain, tanpa adanya kepastian hukum investor akan enggan menanam modal di daerah. Hal tersebut pada gilirannya justru akan membuat satu daerah tertinggal dibandingkan daerah lainnya.

Berdasarkan uraian di atas otonomi daerah berarti daerah menetapkan sendiri kebijakannya, merencanakan strategi aktifitasnya, melaksanakannya, mengendalikannya dan melakukan pengawasan intern. Otonomi daerah adalah buah dari desentralisasi dan demokrasi yang berarti pemerintahan makin dekat dengan rakyat. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dan sumber daya dari pemerintah (pusat) kepada daerah yaitu pemerintahan daerah dan masyarakat daerah. Kewenangan daerah otonom adalah kebebasan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Penyelenggaraan kewenangan yang dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebut sebagai urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait,

tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Di dalam urusan pemerintahan terdiri dari urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain:

- a. Perlindungan hak konstitusional;
- b. Perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan
- c. Pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di Daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Pelaksanaan urusan pemerintahan selanjutnya diatur pada Lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Penyusunan Peraturan Daerah merupakan upaya pengaturan kewenangan di tingkat daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota sekaligus sebagai dasar penyusunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah. Banyak permasalahan pembentukan produk hukum daerah banyak permasalahan hukum yang perlu diselesaikan. Tidak sinkronnya dan inkonsistensinya perumusan peraturan perundang-undangan akan membawa perubahan dan permasalahan-permasalahan baru pada tataran bentuk luar maupun isi ataupun substansinya. Selain itu, hal lain yang menjadi permasalahan dalam pembentukan produk hukum daerah antara lain :

- a. Materi muatan produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Tidak sesuai dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
- c. Diskriminatif dan tidak aspiratif;
- d. Tidak implementatif dan tidak akuntabel;
- e. Tidak mendukung iklim investasi di daerah.

Dengan adanya permasalahan tersebut maka Presiden Republik Indonesia mengeluarkan direktif melalui paket kebijakan ekonomi yang salah satu programnya yakni deregulasi di tingkat pusat maupun daerah. Pada tahun 2016 Pemerintah Pusat melakukan deregulasi yakni pembatalan 3.143 peraturan di tingkat pusat maupun daerah yang dinilai tidak mendukung iklim investasi di daerah.

Amerika Serikat ialah negara yang memperkenalkan deregulasi kepada kita. Negara liberal ini yang peraturan-peraturannya relatif tidak banyak seperti negara-negara Eropa Kontinental mempersalahkan regulasi dan menghendaki deregulasi. Negara-negara lain tidak dapat menghindarkan diri dari pengaruh negara besar tersebut, terutama karena derasnya arus globalisasi di bidang hubungan ekonomi. Dewasa ini negara-negara berkembang, dari yang liberal sampai yang komunis pun, berusaha 'meniru' Langkah-langkahnya dan saling bersaing dalam meregulasi peraturan-peraturannya.

Deregulasi dewasa ini merupakan 'asas' baru bagi penilaian peraturan yang berlaku dan bagi pembentukan peraturan yang akan datang. Bagi Indonesia deregulasi sudah mulai dikembangkan pada mula pertama Orde baru, dengan

diperkenalkan istilah deetatisme, debirokratisasi, penertiban dan pendayagunaan aparatur negara, terutama di bidang ketatalaksanaan. Deregulasi mencapai puncaknya pada tahun 80-an meskipun sampai sekarang masih terus berlangsung dari waktu ke waktu.

Dari pengalaman selama ini menunjukkan, deregulasi dilakukan akibat kebijakan yang ditempuh di bidang ekonomi. Ke luar bentuknya dapat dengan pernyataan kebijakan, pengumuman, pemberitaan, dan sebagainya. Kedalam biasanya dilakukan dengan permintaan atau instruksi pengambilan keputusan yang ditujukan kepada para pejabat secara kategoris (misalnya Instruksi Presiden kepada Menteri, Gubernur, Kepala Daerah, dan para Pejabat lainnya), baik untuk mengambil langkah perubahan terhadap peraturan yang berlaku atau pengadaan/pembentukan peraturan baru.

Kebijakan deregulasi yang telah diambil/diputuskan oleh Pemerintah Pusat akan mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah dalam membentuk dan menerapkan peraturan, mengingat kehidupan perekonomian merupakan suatu kesatuan. Oleh karena itu penerapan peraturan pusat di daerah dan pembentukan peraturan daerah di bidang tersebut akan terpengaruh karenanya.

Upaya Deregulasi yang akhirnya menyebabkan adanya pembatalan 3.143, kemudian memancing beberapa pemerintah daerah melalui organisasi Apkasi (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) mengajukan gugatan melalui *executive review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan beberapa alasan yakni :

1. Terjadi kesewenang-wenangnya Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota atau bupati/walikota dan peraturan daerah provinsi atau gubernur merupakan otoritas lokal serta mengarah resentralisasi;
2. Keputusan gubernur dan Menteri membatalkan perda erat kaitannya dengan hajat hidup masyarakat, dan menurut penilaian masyarakat bahwa Perda tersebut harus dipertahankan, maka keputusan gubernur dan Menteri yang membatalkan Perda dapat dimintakan keberatan ke Mahkamah Agung melalui mekanisme pengujian peraturan (*judicial review*).

Sejalan dengan itu, maka pada Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan antara lain:

- a. Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi pada tanggal 5 April 2017 yang menghapuskan kewenangan Gubernur, selaku wakil pemerintah pusat, untuk membatalkan perda kabupaten/kota sebagaimana tercantum dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- b. Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi pada 14 Juni 2017 yang menghapuskan kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan perda provinsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 251 ayat (1), ayat (4), ayat (7), dan ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Dua Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemda). Pada angka 4 Amar

Putusan tercantum “Menyatakan frasa”perda provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) dan frasa “perda provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Selain itu, Salah satu strategi pemerintah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi adalah melakukan reformasi regulasi di bidang perizinan berusaha. Reformasi yang perlu dilakukan ditujukan untuk menyelesaikan hambatan investasi, yakni panjangnya rantai birokrasi, peraturan yang tumpang tindih, dan banyaknya regulasi yang tidak harmonis terutama dalam regulasi pusat dan daerah (*hyper-regulation*).

Oleh karena itu, diperlukan deregulasi terhadap ketentuan mengenai perizinan berusaha, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) termasuk koperasi, pengadaan lahan, pengembangan kawasan ekonomi, pelaksanaan proyek pemerintah, serta ketentuan mengenai administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi pidana yang diatur dalam berbagai Undang-Undang.

Dalam hal proses deregulasi ini dilakukan secara biasa (*business as usual*) yaitu dengan mengubah satu persatu Undang-Undang, maka akan sulit untuk diselesaikan secara terintegrasi dalam waktu cepat. Maka dari itu, diperlukan penerapan metode *Omnibus Law*, *Omnibus Law* merupakan sebuah praktik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang banyak dilakukan di negara-negara yang menganut sistem *common law/anglo saxon* seperti Amerika, Kanada, Inggris, Filipina dan lainnya. Prosesnya disebut *Omnibus Legislating* dan

produknya disebut *Omnibus Bill*. Kata Omnibus berasal dari bahasa latin yang artinya segalanya atau semuanya (*for everything*). Dengan membentuk 1 (satu) Undang-Undang tematik yang mengubah berbagai ketentuan yang diatur dalam berbagai undang-undang lainnya.

Berdasarkan hasil simulasi pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2020 yang telah dilakukan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, pertumbuhan ekonomi secara alamiah hanya akan mencapai sebesar 5,1 (lima koma satu) persen tanpa adanya *extra effort*. Dalam mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3 % (lima koma tiga) persen, maka investasi atau PMTB harus diakselerasi. Investasi atau PMTB dapat diakselerasi dengan asumsi utama bahwa *Omnibus Law* (UU Cipta Kerja dan UU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian) telah efektif berlaku pada Semester II tahun 2020 (seperti yang ditunjukkan pada skenario optimis).

Dalam melakukan penataan regulasi, teknik legislasi baru yakni teknik *Omnibus Law* juga diterapkan. Dengan menggunakan teknik *Omnibus Law*, persoalan dalam berbagai Undang-Undang tersebut dapat diselesaikan tanpa harus merevisi berbagai Undang-Undang yang substansinya terkait dengan perizinan, melainkan cukup dengan membuat 1 (satu) Undang-Undang baru yang mengamandemen Pasal dalam beberapa Undang-Undang.

*Omnibus Law* merupakan metode untuk membuat sebuah regulasi atau Undang-Undang yang terdiri atas banyak subyek atau materi pokok untuk tujuan tertentu guna menyimpangi suatu norma peraturan. Omnibus berbeda dengan

rancangan peraturan kebanyakan dalam hal jumlah materi muatan yang dicakup, banyaknya pasal yang diatur (ukuran), dan terakhir dari sisi kompleksitas.

Dalam sebuah Undang- Undang Omnibus mencakup hampir semua substansi materi yang berhubungan. Undang-Undang Omnibus mencerminkan sebuah integrasi, kodifikasi peraturan yang tujuan akhirnya adalah untuk mengefektifkan penerapan peraturan tersebut. Teknik legislasi *omnibus law* diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

*Omnibus Law* sendiri merupakan suatu metode untuk menghasilkan Undang-Undang yang berkualitas, bukan bentuk produk hukum. Berbagai teknik/metode pembentukan peraturan perundang-undangan serupa yang telah cukup populer di Indonesia contohnya adalah *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dan *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology (ROCCUPI)*. Suatu hal yang lazim dalam pembentukan Undang-Undang ketika terdapat norma dalam peraturan perundang-undangan yang dihasilkan melalui teknik legislasi yang menghapus atau mengubah 1 (satu) norma dan mengaturnya kembali dalam undang-undang yang dibentuk. Namun, demikian mengingat teknik legislasi *Omnibus Law* yang demikian masih sangat jarang dipraktikkan di Indonesia, maka dalam penyusunan UU Cipta Kerja yang akan dibentuk, keberadaan Naskah Akademik (NA) menjadi sangat penting.

Kajian dan penelitian yang dilakukan melalui penyusunan NA tidak saja memastikan bahwa penggunaan teknik legislasi *omnibus law* dalam pembentukan

UU tentang Cipta Kerja mampu menata dan mengharmoniskan dan menciptakan simplifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penciptaan Lapangan Kerja, mampu menghasilkan, melahirkan pelayanan perizinan berusaha yang mudah, cepat dan terintegrasi, serta memperkuat UMKM termasuk koperasi. Tetapi, tidak kalah penting kehadiran NA juga diharapkan untuk memastikan bahwa penerapan teknik legislasi *omnibus law* tidak memberikan dampak negatif pada sistem perundang-undangan, melainkan menjadikan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi lebih efektif dan efisien paling tidak secara kuantitas.

Penataan regulasi berdimensi perizinan akan menciptakan kemudahan berusaha dan meningkatkan investasi yang berkualitas di Indonesia. Dengan investasi yang berkualitas dan efektif maka diharapkan dapat menekan nilai *Incremental Capital-Output Ratio* (ICOR) agar turun menjadi 6.2 (enam koma dua) pada tahun 2024. Selanjutnya alokasi investasi perlu diarahkan agar lebih fokus ke sektor produktif dan berorientasi ekspor, serta mendorong hilirisasi untuk meningkatkan nilai tambah. Investasi yang berkualitas tersebut pada gilirannya akan menciptakan lapangan kerja yang mampu menyerap banyak pencari kerja. Tak hanya dari segi kuantitas tetapi juga kualitas, yang mana pekerjaan yang diciptakan adalah pekerjaan dengan produktivitas tinggi yang akan berdampak pada kenaikan upah yang berkesinambungan. Cipta kerja selain melalui kemudahan berusaha juga dilakukan melalui pemberdayaan UMKM termasuk koperasi.

Bagi pencari kerja yang belum terserap dalam dunia kerja atau perusahaan, Pemerintah dapat mendukung terbukanya peluang untuk tumbuh dan

berkembangnya kewirausahaan melalui upaya mengembangkan dan meningkatkan kualitas UMKM termasuk koperasi. Dengan mengembangkan kewirausahaan melalui UMKM termasuk koperasi, terdapat 2 (dua) keuntungan sekaligus yang akan didapat. Di satu sisi, UMKM termasuk koperasi dapat menjadi pilihan bagi masyarakat untuk berusaha sendiri dan mendapatkan penghasilan. Di sisi lain UMKM termasuk koperasi juga mampu menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat. Dengan dua keuntungan tersebut, pengembangan UMKM termasuk koperasi memberikan dampak positif bagi persoalan sumber daya manusia Indonesia. Seiring dengan itu, terdapat manfaat lain dalam pengembangan kewirausahaan melalui UMKM termasuk koperasi yakni meningkatkan nilai tambah ekonomi yang berujung pada peningkatan PDB atau pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, penguatan UMKM termasuk koperasi menjadi salah satu aspek yang penting untuk menjadi salah satu materi yang dikaji dalam upaya menciptakan lapangan kerja.

Selanjutnya, mengingat kebijakan membangun SDM berproduktivitas tinggi mutlak diperlukan dan menjadi fondasi bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, perubahan kondisi ketenagakerjaan perlu diakomodir dalam suatu regulasi yang dapat menyesuaikan dengan perkembangan. Oleh karena itu, Pemerintah hadir dalam memberikan perlindungan kepada tenaga kerja baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 yang berlaku selama ini dirasakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan kondisi dan kebutuhan pasar tenaga kerja yang ada. Pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum sangat diperlukan.

Tanpa pembaharuan dan pembangunan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, ketimpangan bahkan hambatan bagi pembangunan nasional akan timbul. Perubahan besar-besaran regulasi ketenagakerjaan melalui Omnibus Law adalah upaya transformatif untuk memenuhi cita-cita Indonesia Maju 2045 dengan memanfaatkan bonus demografi, karena 25 (dua puluh lima) tahun bukanlah masa yang panjang untuk pembangunan ekonomi.

Selain itu, perubahan regulasi pun akan diiringi dengan perluasan program jaminan dan bantuan sosial sebagai komitmen pemerintah dalam rangka meningkatkan daya saing dan penguatan kualitas SDM, serta untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Melalui dukungan jaminan dan bantuan sosial, total manfaat tidak hanya diterima oleh pekerja, namun juga dirasakan oleh keluarga pekerja. Sementara itu, Presiden Jokowi menyatakan cita-cita Indonesia Maju 2045 dalam pidato pelantikan di hadapan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tanggal 20 Oktober 2019 dengan tiga indikator, yaitu: Pertama, pendapatan per kapita mencapai Rp320 (tiga ratus dua puluh) juta per tahun; Kedua, Produk Domestik Bruto (PDB) nominal mencapai USD 7 (Tujuh) Triliun atau setara dengan Rp98.000,- (Sembilan Puluh Delapan Ribu) Triliun— dengan nilai tukar Rp14.000,- (Empat Belas Ribu) per USD; dan Ketiga, tingkat kemiskinan mendekati nol. Mengawali langkah mewujudkan cita-cita 25 (dua puluh lima) tahun mendatang tersebut, Presiden menyebut lima pilar pembangunan, salah satunya pemangkasan regulasi dan penyiapan Omnibus Law Cipta Kerja. Oleh karena itu, pada tanggal 2 November 2021 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 ditetapkan dan sekaligus diundangkan. Regulasi pemerintah dapat

memberikan dampak yang positif dan negatif pada proses inovasi dan daya saing. Titik tekan reformasi regulasi, dilakukan untuk memberikan pengaruh atau dampak positif terhadap inovasi dan daya saing.

Reformasi regulasi diharapkan membantu memastikan bahwa peraturan perundang-undangan di semua bidang kegiatan sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknologi yang mengelilinginya. Proses pengaturan memperhitungkan dampak dari regulasi yang berkaitan dengan inovasi serta implikasi dari perubahan teknologi untuk alasan dan desain regulasi. Regulasi dan reformasi regulasi dapat mempengaruhi teknologi serta dapat mempengaruhi proses inovasi. Regulasi secara langsung memengaruhi proses inovasi, sementara inovasi dan perubahan teknis memiliki dampak signifikan terhadap regulasi. Keberhasilan dapat dicapai melalui upaya reformasi regulasi dengan memperhitungkan keterkaitan antara regulasi dan inovasi. Regulasi ekonomi (*economic regulation*) dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi pasar dalam mengirimkan barang dan jasa yang mempengaruhi proses inovasi. Regulasi sosial (*social regulation*) melindungi lingkungan dan keselamatan dan kesehatan masyarakat luas desainnya dapat mendorong atau menghambat inovasi. Regulasi administratif (*administrative regulation*) mengatur fungsi praktis masyarakat dan sektor swasta mengatur beberapa kondisi dasar untuk kemajuan teknologi.

Reformasi regulasi diarahkan untuk memastikan bahwa regulasi ini benar sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknis yang mengelilinginya. Banyak reformasi didorong oleh perkembangan teknologi yang telah mengubah biaya pokok dan struktur kompetitif dalam industri mulai dari

telekomunikasi, perbankan hingga bioteknologi. Pada saat yang sama, reformasi regulasi adalah stimulus yang kuat untuk inovasi. Reformasi peningkatan daya saing di sektor manufaktur dan jasa penting untuk pengembangan dan difusi teknologi baru, seperti internet, mesin teller otomatis dan pemindai optik di supermarket. Desain ulang pendekatan untuk regulasi lingkungan, keselamatan, dan kesehatan telah meningkatkan fleksibilitas perusahaan dalam mengembangkan solusi inovatif untuk masalah sosial dengan penekanan pada pencegahan dan bukan hanya pengawasan.

Simplifikasi regulasi telah mengurangi beban kumulatif pada bisnis, membebaskan sumber daya untuk penelitian dan pengembangan teknologi. Reformasi regulasi ini telah meluncurkan putaran baru perubahan teknis, efek samping yang tak terduga, dan dampak teknologi yang berbeda mengenai perlunya dilakukan perubahan regulasi.

Peningkatan pengaruh positif regulasi terhadap inovasi dilakukan melalui upaya:

1. memahami hubungan regulasi atau teknologi. Proses pengaturan regulasi di bidang ekonomi, sosial maupun administratif, memiliki kewaspadaan terhadap dampak perubahan teknologi;
2. memperkenalkan daya saing. Di semua sektor ekonomi, daya saing antar perusahaan penting untuk inovasi;
3. melakukan perampingan regulasi, untuk kepentingan efisiensi ekonomi dan inovasi, reformasi regulasi berupaya menghapuskan duplikasi, regulasi yang menghambat, dan tidak efisien, khususnya terhadap UMKM termasuk koperasi;

4. menggunakan pendekatan teknologi;
5. harmonisasi secara internasional dimana negara mengejar kompatibilitas yang lebih besar dari regulasi untuk menghilangkan ketidakpastian, inefisiensi, dan hambatan pasar yang dapat memperlambat inovasi.

Terdapat 3 (tiga) tipe umum regulasi, yang mana ketiganya berpengaruh terhadap inovasi. Pertama, *economic regulation*, dimaksudkan untuk memastikan efisiensi pasar, sebagian melalui promosi daya saing yang memadai di antara para pelaku usaha. Kedua, *social regulation*, dimaksudkan untuk mempromosikan internalisasi semua biaya yang relevan oleh aktor. Ketiga, *administrative regulation*, bertujuan untuk memastikan berfungsinya operasi sektor publik dan swasta. Reformasi regulasi diarahkan untuk memastikan bahwa regulasi ini tetap sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknologi yang mengelilinginya. Reformasi regulasi memiliki beberapa tipe.

Dalam *economic regulation*, reformasi dapat berarti deregulasi, privatisasi, atau pembukaan pasar untuk meningkatkan persaingan dan dalam hal *social regulation*, reformasi pada umumnya berarti meningkatkan fleksibilitas dan efektivitas biaya regulasi, sedangkan *administrative regulation*, reformasi biasanya diarahkan ke perampingan dan peningkatan efisiensi regulasi. Dalam beberapa kasus, reformasi regulasi dapat berarti peningkatan daripada penurunan tingkat regulasi atau pengawasan pemerintah. Berdasarkan hal itu maka Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu bersinergi dalam pembinaan dan pengawasan yang intensif terhadap produk hukum daerah.

Upaya pembinaan dan pengawasan diwujudkan melalui bentuk Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Melalui alasan itulah maka peneliti merasa sangat tertarik untuk menulis penelitian yang berjudul **“REKONSTRUKSI PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERKUALITAS DAN BERKEADILAN BERDASARKAN ASAS OTONOMI DAERAH”**.

### **B. Identifikasi Masalah**

1. Banyaknya regulasi di tingkat daerah yang tumpang tindih pengaturan;
2. Produk Hukum Daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di tingkat Pusat;
3. Banyaknya Produk Hukum Daerah yang bermasalah di Daerah yakni tidak pro-Investasi sehingga menghambat perekonomian Daerah dan berorientasi kepada kepentingan elit politik;
4. Proses pembentukan produk hukum daerah yang kurang demokratis;
5. Kuatnya ego sektoral dari Lembaga Pemerintah yang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum daerah;
6. Dualisme pengaturan, harmonisasi yang dilakukan terhadap pembentukan produk hukum daerah;
7. Keterbatasan sumber daya manusia pada Lembaga Pemerintah yang melakukan harmonisasi sehingga menghambat percepatan pembentukan produk hukum daerah.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Apa landasan filosofis harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum daerah dalam perspektif Pasal 181 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 terkait Penetapan Perppu tentang Cipta Kerja?
2. Mengapa perlu adanya upaya pemerintah pusat/pemerintah provinsi dalam meningkatkan pengawasan produk hukum daerah yang otonom dalam perspektif politik hukum di Indonesia?
3. Bagaimana kepastian hukum dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum daerah guna menciptakan produk hukum daerah yang berkualitas?

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis landasan filosofis harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum daerah dalam perspektif Pasal 181 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sehingga diperoleh pemahaman konseptual yang memperjelas posisi harmonisasi dan sinkronisasi dalam kerangka otonomi daerah.
2. Menilai dan mengevaluasi upaya pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam meningkatkan mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah yang otonom, dengan fokus pada efektivitas mekanisme pra-legislatif dan pengujian yudisial serta implikasinya terhadap politik hukum nasional.
3. Mengidentifikasi dan menganalisis dimensi kepastian hukum dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum daerah untuk

merumuskan prinsip-prinsip serta rekomendasi operasional yang mampu menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas dan berkeadilan.

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoretis**

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memperkaya khazanah ilmu hukum tata negara dan legislasi dengan menghadirkan kajian konseptual tentang harmonisasi dan sinkronisasi pada tingkat sub-nasional, menguatkan serta merekonstruksi kerangka teori kepastian hukum dan teori kemanfaatan dalam konteks desentralisasi, serta menyumbangkan konsep operasional yang dapat menjadi rujukan bagi penelitian lanjutan dalam bidang rekonstruksi hukum dan politik hukum. Penelitian ini juga berfungsi sebagai uji empiris terhadap teori-teori rekonstruksi hukum dan legislasi sehingga dapat mengembangkan, memperdalam, atau menguji kembali asumsi-asumsi teoritis yang selama ini digunakan dalam studi pembentukan peraturan perundang-undangan di era otonomi daerah.

### **2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penelitian ini ditujukan memberi manfaat bagi pembuat kebijakan di tingkat pusat dan daerah dalam merumuskan atau memperbaiki mekanisme pengawasan produk hukum daerah sehingga harmonisasi dan sinkronisasi tidak hanya menjadi formalitas, tetapi menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas dan berkeadilan.

## F. Kerangka Pemikiran

### a. Teori Keadilan

Keadilan merupakan prinsip fundamental yang menjadi orientasi utama dalam setiap sistem hukum, termasuk mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah. Dalam tradisi filsafat hukum klasik, Aristoteles menegaskan bahwa keadilan harus diwujudkan melalui keseimbangan yang proporsional antara kepentingan individu, masyarakat, dan negara, sehingga hukum dapat berfungsi sebagai sarana keharmonisan sosial.<sup>19</sup> Prinsip ini menuntut agar pengawasan terhadap peraturan daerah tidak berhenti pada kepatuhan prosedural semata, tetapi memastikan terwujudnya keadilan substantif yang mencerminkan nilai kemanusiaan dan keadilan sosial sebagaimana ditegaskan oleh Gustav Radbruch, yang memandang keadilan sebagai inti moral dari hukum itu sendiri.<sup>20</sup> Dengan demikian, asas keadilan menjadi *ratio legis* dalam menjamin pelaksanaan otonomi daerah yang bermartabat dan berkeadilan.

### b. Teori Kepastian Hukum

---

<sup>19</sup> Aristotle, *Nicomachean Ethics*, trans. W. D. Ross (The Internet Classics Archive, Massachusetts Institute of Technology), diakses November 1, 2025, <http://classics.mit.edu/Aristotle/nicomachaen.html>.

<sup>20</sup> Gustav Radbruch, "Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht," *Süddeutsche Juristen-Zeitung* 1, no. 5 (1946): 105–108, dalam Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)," *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 1 (2006): 1–11, diakses November 1, 2025, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqi041>.

Kepastian hukum merupakan elemen esensial yang menjamin keteraturan, stabilitas, dan legitimasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah. Prinsip ini berakar pada teori positivistik Hans Kelsen yang menegaskan bahwa hukum harus dipahami sebagai sistem norma yang tersusun secara hierarkis dan saling konsisten guna menjaga integritas tatanan hukum.<sup>21</sup> Dalam konteks pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, kepastian hukum berperan sebagai landasan untuk menegakkan prinsip legalitas, mencegah terjadinya disharmoni norma, serta memastikan proses pembinaan berjalan sesuai dengan prosedur yang sah dan rasional.<sup>22</sup>

#### c. Teori Kemanfaatan

Kemanfaatan menegaskan bahwa hukum harus berorientasi pada hasil yang memberikan manfaat nyata bagi kehidupan masyarakat. Berangkat dari pemikiran utilitarian Jeremy Bentham, hukum dipandang sebagai instrumen sosial yang dirancang untuk mencapai *the greatest happiness of the greatest number*, yaitu memaksimalkan kesejahteraan umum melalui kebijakan yang rasional dan efektif.<sup>23</sup> Dalam ranah pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, asas kemanfaatan menjadi tolok ukur efektivitas regulasi: setiap bentuk pengawasan seharusnya tidak hanya menegakkan norma, tetapi juga menghasilkan

---

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, trans. Max Knight, University of California Press, Berkeley, 1967.

<sup>22</sup> Brian Bix, "Hans Kelsen and the 'Pure Theory' of Law," in *Jurisprudence: Theory and Context*, 8th ed., Routledge, New York, 2022.

<sup>23</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, T. Payne and Son, London, 1789.

kebijakan yang efisien, mendukung pembangunan daerah, serta memperkuat kualitas pelayanan publik agar manfaatnya dirasakan secara luas oleh masyarakat.<sup>24</sup>

### **G. Orisinalitas Penelitian**

1. Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif (Hafiz Andi Sadewo – Universitas Brawijaya Tahun 2015)

Berkaitan dengan tuntutan orisinalitas penelitian, perlu ditegaskan bahwa disertasi ini memiliki perbedaan mendasar dengan penelitian Hafiz Andi Sadewo (Universitas Brawijaya, 2015) yang menitikberatkan pada urgensi harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah dalam proses pembentukan Perda yang partisipatif. Penelitian terdahulu tersebut memosisikan harmonisasi sebagai persoalan normatif dan prosedural dalam tahapan legislasi daerah, dengan fokus utama pada partisipasi publik dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan itu, disertasi ini secara substansial menggeser fokus kajian pada rekonstruksi sistem pengawasan produk hukum daerah sebagai instrumen utama untuk menjamin kualitas dan keadilan Perda dalam kerangka asas otonomi daerah.

Penelitian ini tidak hanya memandang pengawasan sebagai mekanisme administratif yang bersifat preventif, tetapi juga sebagai sistem pengendalian hukum yang bersifat komprehensif, meliputi pengawasan preventif, represif,

---

<sup>24</sup> H. L. A. Hart, "Bentham and the Demystification of the Law," *The Modern Law Review* 36, no. 1, 1973, hlm. 1–17.

dan yudisial terhadap produk hukum daerah. Orisinalitas penelitian ini terletak pada perumusan kembali konsep pengawasan produk hukum daerah yang menyeimbangkan antara perlindungan otonomi daerah dan supremasi hukum nasional. Berdasarkan orisinalitas tersebut, novelty penelitian ini diwujudkan melalui gagasan pembaruan kelembagaan pengawasan, khususnya dengan mengusulkan penguatan peran Mahkamah Agung melalui pembentukan kamar khusus pengujian produk hukum daerah, sebagai bagian dari rekonstruksi sistem pengawasan yang berorientasi pada kualitas regulasi dan keadilan substantif. Novelty ini membuka ruang konseptual baru dalam kajian hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah, karena untuk pertama kalinya pengawasan produk hukum daerah ditempatkan sebagai isu sentral yang terintegrasi antara aspek otonomi daerah, kualitas legislasi, dan desain kelembagaan kekuasaan kehakiman.

2. Sinkronisasi antara Undang-Undang Ratifikasi Hak Sipil dan Politik dengan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mengenai Legal Standing warga negara asing dalam permohonan Constitutional Review (Rizki Noviyanti- Universitas Sriwijaya Tahun 2018)

Penelitian yang dilakukan oleh Rizki Noviyanti (Universitas Sriwijaya, 2018) mengkaji sinkronisasi antara Undang-Undang hasil ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR) dengan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, khususnya terkait pengaturan legal standing warga negara asing dalam pengajuan permohonan constitutional review. Fokus penelitian tersebut berada

pada ranah hukum tata negara normatif dengan objek kajian terbatas pada kewenangan Mahkamah Konstitusi dan pemaknaan hak konstitusional dalam konteks pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, penelitian tersebut menempatkan sinkronisasi norma dalam perspektif hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional, serta perlindungan hak asasi manusia melalui mekanisme pengujian undang-undang.

Berbeda secara fundamental dengan penelitian tersebut, disertasi ini tidak mengkaji isu legal standing dalam constitutional review di Mahkamah Konstitusi, melainkan berfokus pada rekonstruksi sistem pengawasan produk hukum daerah guna menjamin kualitas dan keadilan regulasi daerah berdasarkan asas otonomi daerah. Sinkronisasi dalam disertasi ini tidak dimaknai sebagai kesesuaian antara norma HAM internasional dan undang-undang nasional, tetapi sebagai keselarasan antara produk hukum daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta prinsip-prinsip negara hukum dalam kerangka pengawasan preventif, represif, dan yudisial. Dengan demikian, penelitian Rizki Noviyanti berada pada ranah pengujian konstitusional undang-undang dan hak subjek hukum tertentu, sedangkan disertasi ini mengembangkan kerangka konseptual baru mengenai pengawasan produk hukum daerah sebagai instrumen utama untuk menjaga keseimbangan antara otonomi daerah, kualitas regulasi, dan keadilan substantif, sehingga menunjukkan perbedaan objek, pendekatan, dan kontribusi ilmiah yang tegas dan tidak tumpang tindih.

3. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan terhadap Peran Serta Masyarakat dalam Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum (Elyakim Snekubun – Universitas Atma Jaya Yogyakarta Tahun 2014)

Penelitian yang dilakukan oleh Elyakim Snekubun (Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014) mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait peran serta masyarakat dalam pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Fokus penelitian tersebut berada pada ranah hukum agraria dan hukum administrasi negara, dengan penekanan pada kesesuaian norma antara undang-undang, peraturan pelaksana, dan praktik administratif dalam menjamin perlindungan hak masyarakat terdampak pengadaan tanah. Sinkronisasi dan harmonisasi dipahami sebagai upaya normatif untuk memastikan kepastian hukum dan keadilan kompensasi melalui pelibatan masyarakat dalam proses penetapan dan pemberian ganti kerugian. Berbeda dengan penelitian tersebut, disertasi ini tidak membahas pengadaan tanah maupun mekanisme ganti kerugian, melainkan berfokus pada rekonstruksi sistem pengawasan produk hukum daerah guna menjamin kualitas dan keadilan regulasi daerah berdasarkan asas otonomi daerah.

Sinkronisasi dan harmonisasi dalam disertasi ini ditempatkan dalam kerangka pengawasan terhadap produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta prinsip keadilan substantif. Dengan demikian,

penelitian Elyakim Snekubun berorientasi pada harmonisasi norma sektoral dalam kebijakan pengadaan tanah, sedangkan disertasi ini mengembangkan pendekatan konseptual dan kelembagaan yang lebih luas mengenai pengawasan produk hukum daerah sebagai instrumen penjamin kualitas regulasi dan perlindungan hak masyarakat secara struktural. Perbedaan objek kajian, ruang lingkup, dan tujuan penelitian tersebut menegaskan bahwa disertasi ini memiliki posisi ilmiah yang mandiri dan tidak mengulang penelitian terdahulu.

4. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam rangka pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (Tasha Fahira – Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Tahun 2021)

Penelitian yang dilakukan oleh Tasha Fahira (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021) mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam rangka pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Fokus penelitian tersebut berada pada ranah hukum administrasi negara dengan objek kajian terbatas pada kebijakan sektoral di bidang transportasi dalam situasi darurat kesehatan masyarakat. Sinkronisasi dan harmonisasi dalam penelitian tersebut dipahami sebagai kesesuaian antara peraturan menteri dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kebijakan lintas sektor dalam konteks penanggulangan pandemi. Berbeda secara mendasar dengan penelitian tersebut, disertasi ini tidak menelaah

harmonisasi peraturan menteri yang bersifat sektoral dan temporer, melainkan berfokus pada rekonstruksi sistem pengawasan produk hukum daerah yang bersifat umum dan berkelanjutan guna menjamin kualitas dan keadilan regulasi daerah berdasarkan asas otonomi daerah.

Sinkronisasi dan harmonisasi dalam disertasi ini ditempatkan dalam kerangka pengawasan preventif, represif, dan yudisial terhadap produk hukum daerah agar tetap sejalan dengan prinsip negara hukum, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta perlindungan kepentingan masyarakat secara luas. Dengan demikian, penelitian Tasha Fahira berorientasi pada harmonisasi kebijakan administratif dalam kondisi darurat, sedangkan disertasi ini mengembangkan kerangka konseptual dan kelembagaan pengawasan produk hukum daerah sebagai mekanisme struktural untuk menjamin kualitas regulasi dan keadilan substantif, sehingga menegaskan perbedaan objek, pendekatan, dan kontribusi ilmiah antara keduanya.

5. Analisis Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan terkait Pencurian Ikan (*Illegal Fishing*) sebagai Upaya Penyelesaian Sumberdaya Alam Perikanan dan Kelautan Indonesia (Mia Arti Melani, S.Pi – Universitas Bhayangkara Jakarta Raya Bekasi Tahun 2019).

Penelitian yang dilakukan oleh Mia Arti Melani, S.Pi (Universitas Bhayangkara Jakarta Raya Bekasi, 2019) mengkaji analisis sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait tindak pidana pencurian ikan (*illegal fishing*) sebagai upaya penyelamatan sumber daya alam perikanan dan kelautan Indonesia. Fokus penelitian tersebut berada pada ranah hukum

kelautan dan perikanan dengan penekanan pada kesesuaian norma antara undang-undang, peraturan pelaksana, serta kebijakan penegakan hukum dalam rangka perlindungan sumber daya alam.

Sinkronisasi dan harmonisasi dipahami sebagai upaya normatif untuk memperkuat efektivitas penanggulangan *illegal fishing* melalui keselarasan regulasi sektoral di bidang kelautan dan perikanan. Berbeda secara fundamental dengan penelitian tersebut, disertasi ini tidak membahas harmonisasi peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan dengan tindak pidana atau perlindungan sumber daya alam tertentu, melainkan berfokus pada rekonstruksi sistem pengawasan produk hukum daerah secara umum guna menjamin kualitas dan keadilan regulasi daerah berdasarkan asas otonomi daerah. Sinkronisasi dan harmonisasi dalam disertasi ini ditempatkan dalam kerangka pengawasan preventif, represif, dan yudisial terhadap produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta prinsip keadilan substantif bagi masyarakat. Dengan demikian, penelitian Mia Arti Melani berorientasi pada harmonisasi norma sektoral dalam konteks penanggulangan *illegal fishing*, sedangkan disertasi ini mengembangkan pendekatan konseptual dan kelembagaan yang lebih luas mengenai pengawasan produk hukum daerah sebagai instrumen struktural untuk menjamin kualitas regulasi dan perlindungan kepentingan publik, sehingga menegaskan perbedaan objek kajian, ruang lingkup, dan kontribusi ilmiah antara keduanya.

Tabel 1.1 Gap Penelitian

No	Peneliti (Tahun)	Fokus Penelitian Terdahulu	Keterbatasan (Gap)	Posisi Disertasi
1	Hafiz Andi Sadewo (2015)	Harmonisasi dan sinkronisasi Perda dalam pembentukan Perda partisipatif	Fokus pada tahap pembentukan, belum mengkaji pengawasan pasca pembentukan dan peran yudisial	Merekonstruksi pengawasan produk hukum daerah secara preventif, represif, dan yudisial untuk menjamin kualitas dan keadilan
2	Rizki Noviyanti (2018)	Sinkronisasi UU ICCPR dengan UU MK terkait legal standing WNA	Terbatas pada constitutional review UU dan isu HAM, tidak menyentuh pengawasan produk hukum daerah	Menempatkan pengawasan produk hukum daerah sebagai instrumen penyeimbang otonomi daerah dan supremasi hukum
3	Elyakim Snekubun (2014)	Harmonisasi regulasi pengadaan tanah dan ganti kerugian	Bersifat sektoral (agraria) dan belum mengkaji sistem pengawasan regulasi daerah	Mengembangkan konsep pengawasan produk hukum daerah lintas sektor berbasis asas otonomi daerah
4	Tasha Fahira (2021)	Harmonisasi Permenhub No. 18 Tahun 2020 terkait COVID-19	Fokus pada kebijakan sektoral dan temporer, belum bersifat sistemik	Merumuskan model pengawasan produk hukum daerah yang

				berkelanjutan dan struktural
5	Mia Arti Melani (2019)	Harmonisasi regulasi terkait illegal fishing	Terbatas pada sektor kelautan dan penegakan hukum pidana	Mengkaji pengawasan produk hukum daerah secara umum untuk menjamin kualitas regulasi dan keadilan substantif

## H. Metodologi Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian dalam disertasi ini merupakan penelitian hukum normatif (doctrinal) yang berfokus pada analisis norma hukum, khususnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, beserta peraturan pelaksana dan putusan pengadilan yang relevan. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dengan menelaah secara sistematis hierarki, substansi, dan konsistensi norma, yang didukung oleh pendekatan konseptual (conceptual approach) melalui doktrin, asas, dan pendapat para ahli hukum yang dirujuk dari literatur ilmiah. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan perbandingan hukum (comparative approach) dengan membandingkan pengaturan dan praktik di beberapa negara yang relevan, yang diperoleh dari jurnal internasional dan sumber akademik bereputasi, guna menemukan persamaan, perbedaan, serta

best practices yang dapat dijadikan rujukan dalam penguatan sistem hukum nasional.<sup>25</sup>

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>26</sup> Untuk melengkapi analisis normatif tersebut, penelitian ini juga didukung oleh data empiris yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang memiliki kompetensi dan keterkaitan langsung dengan objek penelitian, antara lain pembentuk kebijakan, aparat penegak hukum, akademisi hukum, serta praktisi yang terlibat dalam implementasi Undang-Undang Cipta Kerja. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif antara norma hukum dan realitas penerapannya.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang bersifat rekonstruktif, dengan fokus pada pengawasan produk hukum daerah guna mewujudkan produk hukum daerah yang berkualitas dan berkeadilan berdasarkan asas otonomi daerah.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Nusa Tenggara Barat: Mataram University Press, 2020).

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, n.d.).

### 3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder karena menggunakan data dari peraturan perundang-undangan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia dan media sosial serta website.<sup>28</sup>

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, Teknik pengumpul data yang dipergunakan adalah studi literatur dan wawancara (wawancara mendalam, tertutup dan terbuka).

### 5. Teknik Analisis Data

Metode Analisis Data yang digunakan yakni metode normatif kualitatif.

### 6. Lokasi Penelitian

1. Kantor Kementerian Dalam Negeri di Jakarta;
2. Kantor Kementerian Hukum dan HAM di Jakarta;
3. Kantor DPR RI di Jakarta;
4. Kantor Mahkamah Konstitusi di Jakarta.

## I. Kerangka Penelitian

Dalam penulisan disertasi ini, disusun kerangka/desain penelitian untuk memudahkan peneliti dalam menganalisis permasalahan hukum dalam konteks

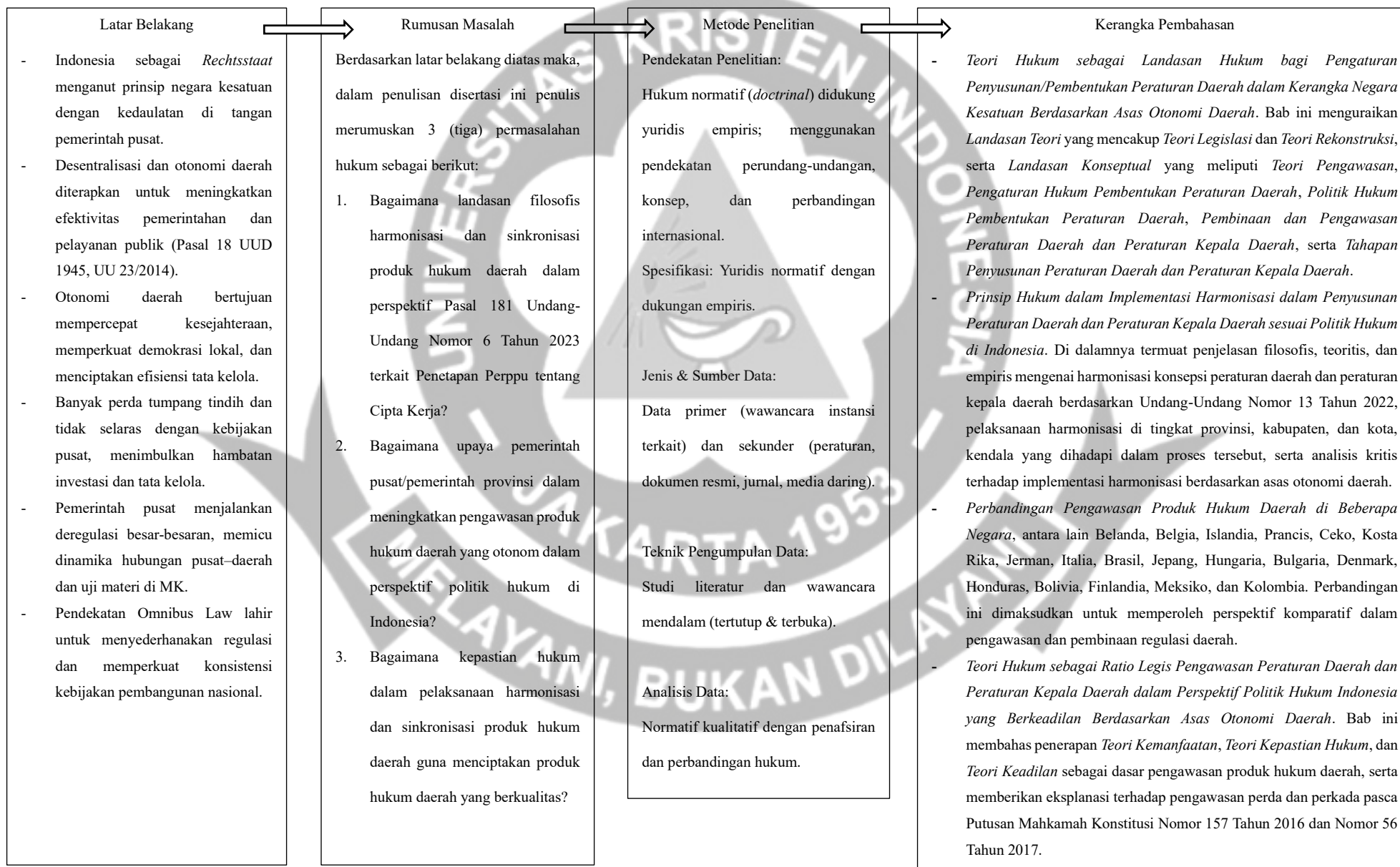
---

<sup>28</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayu Media, 2013).

*“REKONSTRUKSI PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERKUALITAS DAN BERKEADILAN BERDASARKAN ASAS OTONOMI DAERAH”*. Adapun kerangka desain penelitian dijabarkan sebagai berikut:



## Bagan 1 Kerangka/Desain Penelitian



## **J. Kerangka Teoretis dan Konsep**

### **1. Kerangka Teoretis**

#### **a. Harmonisasi Hukum**

Secara ontologis kata harmonisasi berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa Indonesia berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian. Kata harmonisasi ini, di dalam bahasa Inggris disebut *harmonize*, dalam bahasa Prancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam bahasa Yunani disebut *harmonia*<sup>29</sup>. Dan istilah harmonisasi hukum itu sendiri muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Dimana kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah, dan hubungan diantara keduanya terdapat keaneragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.

Adapun cakupan harmonisasi hukum, L.M Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan

---

<sup>29</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara* (Disertasi), Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 94.

pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan. Sementara menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan kawan-kawan, harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis<sup>30</sup>.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas.

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu dan ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum. Misalnya terjadinya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi hukum atau penyelelarasan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, dimana ketiganya ini sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan.

Kebijakan terdiri dari dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitannya ini, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyelarasan dan penyesuaian tujuan, strategi, dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.

Harmonisasi hukum dalam sisi pencegahan, yaitu upaya harmonisasi yang dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmoni hukum. Disharmoni hukum yang telah terjadi memerlukan harmonisasi sistem hukum untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan disharmoni hukum yang belum terjadi harus dicegah melalui upaya-upaya penyelarasan, penyesuaian, dan penyesuaian berbagai kegiatan harmonisasi hukum. Demikian pula halnya, inkonsistensi dalam penjatihan sanksi terhadap pelanggaran hukum menimbulkan terjadinya disharmoni hukum yang harus diharmonisasikan melalui kegiatan penyesuaian dan penyelarasan hukum.

Disamping itu, harmonisasi hukum dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum yang terlihat dalam realita, misalnya, tumpang tindih kewenangan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, benturan kepentingan, sengketa, pelanggaran, persaingan tidak sehat, dan tindak pidana. Sehingga dalam rangka menanggulangi disharmoni antara kepentingan yang menyangkut masalah di atas, harus ada upaya harmonisasi. Misalnya dalam upaya kasus perdata bisa melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR).

Potensi terjadinya disharmonisasi hukum menurut Kusnu Goesniadhie tercermin oleh adanya factor-faktor sebagai berikut<sup>31</sup>:

- a. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan
- b. Perbedaan kepentingan dan penafsiran
- c. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik.
- d. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.
- e. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

---

<sup>31</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Nasa Media, Malang, 2010, hlm. 11.

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni<sup>32</sup>. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik<sup>33</sup>.

Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M. Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum, kalau memang dibutuhkan. Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan

---

<sup>32</sup> Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris* (Tesis), Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2014, hlm. 16.

<sup>33</sup> Risky Dian Novita Rahayu Rochim, "Harmonisasi Norma-Norma dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Kebebasan Hakim," *Jurnal Ilmiah*, Universitas Brawijaya, Malang, 2014, hlm. 7.

kawan-kawan menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis<sup>34</sup>.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI<sup>35</sup>.

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut<sup>36</sup>:

a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:

- 1) Pancasila;
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal;
- 3) Undang-undang/harmonisasi horizontal;

---

<sup>34</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)* (Tesis), Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 94.

<sup>35</sup> Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, *Analisis terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 105.

<sup>36</sup> A.A. Oka Mahendra, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan," (<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>)

4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:

- a) Asas pembentukan;
- b) Asas materi muatan;
- c) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.

b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- 1) Kerangka peraturan perundang-undangan;
- 2) Hal-hal khusus;
- 3) Ragam bahasa;
- 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang.

Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut<sup>37</sup>:

- a. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut;
- b. Pastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar;
- c. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten;

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

- d. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait;
- e. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang;
- f. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten;
- g. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.
- h. Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

Disharmoni hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Menurut L.M. Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau

norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Dalam pengamatan dalam praktek L.M. Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni yaitu<sup>38</sup>:

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yuriprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

---

<sup>38</sup> Suhartono, *Op. Cit.*, hlm. 39.

- i. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

#### **b. Pengertian Sinkronisasi Hukum**

Sinkronisasi hukum adalah penyesuaian dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Inche Sayuna, *Op. Cit.*, hlm. 17.

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu para penegak hukum perlu memperhatikan asas- asas berlakunya peraturan perundang-undangan. Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superior derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan<sup>40</sup>.

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif<sup>41</sup>.

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu<sup>42</sup>:

a. Sinkronisasi Vertikal

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>41</sup> Novianto M. Hantoro, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009–2029*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 9.

<sup>42</sup> Inche Sayuna, *Op. Cit.*, hlm. 20–21.

Sinkronisasi Vertikal yaitu adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi Vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

Disamping harus memperhatikan hirarkhi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya. apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang- undangan yang ada.

b. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara horisontal bertujuan untuk menggungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horisontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

c. **Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Dilakukan**

Dalam pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain perlu dilakukan suatu harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan suatu produk hukum. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan

harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

#### **d. Fungsi Harmonisasi Hukum**

Harmonisasi hukum mempunyai fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmonisasi hukum, dan hal ini dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional.

Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Harmonisasi hukum yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya factor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmonisasi hukum.

Harmonisasi hukum untuk menaggulangi terjadinya disharmonisasi hukum, dilakukan melalui<sup>43</sup>.

- a. Proses non-litigasi melalui *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan persoalan sengketa perdata di luar pengadilan.

---

<sup>43</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum*, hlm. 11–12.

- b. Proses litigasi melalui *court-connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersangkutan di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
- c. Proses litigasi sebagai pemeriksaan perkara perdata di pengadilan.
- d. Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan mediator atau tidak untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan antar instansi pemerintah.
- e. Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindakan kejahatan.

Sementara itu Wacipto Setiadi berpendapat bahwa selain untuk memenuhi ketentuan pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, paling tidak ada tiga alasan atau fungsi harmonisasi hukum<sup>44</sup>, yaitu:

- a. Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem dengan tujuan peraturan tersebut dapat berfungsi secara efektif.

---

<sup>44</sup> Wacipto Setiadi, "Proses Pengharmonisasian sebagai Upaya untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislatif Indonesia*, Vol. 4 No. 2, Juni 2007, hlm. 48.

- b. Harmonisasi hukum dilakukan sebagai upaya preventif, dalam rangka pencegahan diajukan permohonan *judicial review* peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.
- c. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas hukum, demi kepentingan dan kepastian hukum.<sup>6</sup>

Melihat pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum berfungsi untuk mencegah dan menanggulangi disharmoni hukum. Hal ini selaras dengan definisi dan ruang lingkup harmonisasi yang telah disebutkan diatas, bahwa harmonisasi hukum dapat digunakan untuk pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dan juga untuk peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya.

#### **e. Langkah Harmonisasi Hukum**

Sehubungan dengan langkah-langkah harmonisasi hukum, Kusnu Goesniadhie membaginya menjadi lima langkah yaitu:

- a. Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan;
- b. Upaya penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran dan metode konstruksi hukum untuk mengubah keadaan hukum yang disharmoni menjadi harmoni;

- c. Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika;
- d. Penyusunan argumentasi yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.<sup>7</sup>

#### **f. Pendekatan Harmonisasi Hukum**

Pendekatan harmonisasi hukum, Goesniadhie<sup>45</sup> dalam bukunya yang berjudul “ Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik” ia menyebutkan ada 4 macam dalam pendekatan harmonisasi hukum, yaitu:

##### **1. Harmonisasi hukum mengacu pada perundang-undangan**

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, sehingga peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam hal ini, harmonisasi hukum memegang peranan yang sangat strategis dan harus dimulai sejak tahap perencanaan agar memudahkan proses selanjutnya.

---

<sup>45</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum*, Nasa Media, Malang, 2010, hlm. 13–17.

Harmonisasi hukum tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan seperti yang diuraikan diatas. Harmonisasi hukum juga mempunyai peranan penting dalam melahirkan suatu produk peraturan perundang-undangan yang dapat dijalankan dan diterima oleh masyarakat dengan baik. Harmonisasi peraturan perundang-undangan, tidak hanya terbatas pada macam atau jenis peraturan perundang-undangan beserta tata urutannya.

Secara ideal dilakukan terintegrasi yang meliputi segala aspek dari paham peraturan perundang-undangan, yaitu: a) pengertian umum peraturan perundang-undangan; b) makna urutan peraturan perundang-undangan; c) fungsi tata urutan peraturan perundang-undangan; d) penamaan masing-masing peraturan perundang-undangan; e) pengertian masing-masing peraturan perundang-undangan; f) hubungan norma peraturan perundang-undangan dengan norma hukum yang lain.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya penyalarsan dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dilaukan dengan mengacu pada hukum dasar yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang- undangan yang mendasari tata pemerintahan yang baik. Disamping itu, harus selaras dan serasi dengan perubahan hukum dasar dan hukum yang mendasarinya menuju tata pemerintahan yang baik.

2. Harmonisasi hukum mengacu ruang lingkup

Harmonisasi hukum dalam pengertian upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan dari masing-masing peraturan perundang-undangan tercapai.

### 3. Harmonisasi hukum mengacu pada keterpaduan kelembagaan

Aspek hukum atau kelembagaan dalam tata pemerintahan yang baik diwujudkan dalam bentuk intraksi hukum dan kelembagaan. Oleh karena intraksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan dan juga antara komponen kegiatan, maka keterpaduan tersebut hendaknya diupayakan untuk terwujud di setiap tingkatan intraksi hukum dan kelembagaan. Upaya untuk memadukan peraturan perundang-undangan, menyalurkan, dan menyalurkan dapat dilakukan melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi rasional dengan memperhatikan kepentingan masing-masing lembaga dengan arahan utama untuk mengembangkan suatu produk hukum yang baik.

Apabila keterpaduan hukum dapat terwujud, maka keterpaduan dalam aplikasinya juga harus selalu selaras dengan nilai-nilai muatan agama. Sehingga keterpaduan kelembagaan senantiasa akan menjadi jaminan bagi diselenggarakannya harmonisasi hukum dalam mewujudkan produk hukum yang baik. Harmonisasi hukum mengacu pada kodifikasi dan unifikasi.

Upaya kodifikasi dan unifikasi hukum merupakan upaya untuk membatasi dan mengunci hasil harmonisasi hukum agar tidak berubah lagi. Jika terjadi perubahan, maka perubahan tersebut harus mengacu pada unifikasi hukum yang telah dikodifikasikan. Upaya kodifikasi adalah upaya

untuk menghimpun peraturan perundang-undangan ke dalam satu buku.

Unifikasi hukum ditandai dengan karakteristik sebagai berikut:

1. adanya satu kitab undang-undang;
2. adanya satu persepsi atau satu pemahaman tentang hukum yang berlaku;
3. adanya satu sikap dan prilaku terhadap hukum yang berlaku;
4. adanya prinsip-prinsip non-diskriminatif;
5. adanya konsistensi dalam penerapan dan penegakan hukum.

Terwujudnya kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjamin terwujudnya kepastian hukum dan keadilan. Disamping itu, kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjadi landasan bagi pengembangan dinamika harmonisasi hukum.

