

**KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI
TERHADAP PERATURAN DAERAH
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

TESIS



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**ANGGA SEPTIAN DWI PUTRA
NIM. 02012682327006**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
PALEMBANG
2025**

HALAMAN PENGESAHAN
KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI
TERHADAP PERATURAN DAERAH
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

ANGGA SEPTIAN DWI PUTRA
02012682327006

Telah Disetujui oleh Tim Penguji pada Ujian Tesis dan Dinyatakan Lulus pada
Tanggal 16 Juni 2025

Disetujui oleh

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pembantu,


Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001


Prof. Dr. Iza Rumesten R.S., S.H., M.Hum.
NIP. 198109272008012013

Mengetahui:
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,


Dr. Irsan, S.H., M.Hum.
NIP. 198301172009121004

Menyetujui:
Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya,




Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum.
NIP. 196606171990011001

HALAMAN PERSETUJUAN TIM PEGUJI

**KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI
TERHADAP PERATURAN DAERAH
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

ANGGA SEPTIAN DWI PUTRA

02012682327006

**Tesis ini Telah Diuji dan Dinyatakan Lulus
Pada Hari Rabu 16 Juni 2025**

Serta Telah Diperbaiki Berdasarkan Saran dan Koreksi dari Tim Penguji

No Tim Penguji

Tanda Tangan

1 Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.

()

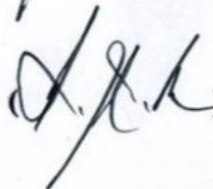
2 Prof. Dr. Iza Rumesten R.S., S.H., M.Hum.



3 Dr. Mada Apriandi Z, S.H., M.C.L.

()

4 Dr. Zulhidayat, S.H., M.H.





KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS,
DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Palembang-Prabumulih KM. 32 Indralaya, Kabupaten Ogan Ilir 30662
Telepon (0711) 580063, Faksimile (0711) 581179
Laman www.fh.unsri.ac.id Pos-el fakultas_hukum@unsri.ac.id

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Angga Septian Dwi Putra

Nim : 02012682327006

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Bidang Kajian Utama : Hukum Kenegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis ilmiah saya dalam bentuk tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister Hukum (M.H), baik di Universitas Sriwijaya maupun Perguruan Tinggi lain;
2. Karya tulis ilmiah ini adalah murni gagasan, pemikiran, rumusan, dan penelitian saya sendiri serta mendapatkan bimbingan dari dosen pembimbing tesis;
3. Saya bersumpah bahwa karya tulis ilmiah ini tidak menggunakan jasa atau bantuan orang lain yang memberikan imbalan berupa uang atau lainnya;
4. Dalam karya tulis ilmiah ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama penulisan dan judul buku/dokumen aslinya yang dicantumkan dalam catatan kaki (*footnote*) dan daftar pustaka;
5. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya. Apabila dikemudian hari terdapat ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa **pencabutan gelar akademik** dan/atau predikat yang telah saya peroleh berdasarkan karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma-norma yang berlaku.

Palembang, 16 Juni 2025

Yang membuat pernyataan,



Angga Septian Dwi Putra
Nim. 02012682327006

MOTTO

"Tuah Berkata Marwah Dijaga."

Tesis ini saya persembahkan untuk:

- **ALLAH SWT**
- **Nabi Muhammad SAW**
- **Istri tercinta dan anak-anakku tersayang**
- **Kedua Orang Tua, Saudara, dan Keluarga**
- **Semua sahabat, teman-teman, dan semua orang yang telah selalu mendukungku**
- **Almamater Universitas Sriwijaya**
- **Almamater IPDN**

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT karena telah memberikan rahmat dan karunia-Nya serta salam kepada Nabi Muhammad SAW atas ajarannya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini dengan judul **“KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI TERHADAP PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA”**. Tesis ini dibuat dengan tujuan agar Penulis dapat memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Tidak lupa, Penulis juga berterima kasih kepada seluruh pihak yang membantu penulis dalam mewujudkan Tesis ini. Kepada seluruh pihak yang telah membantu Penulis, semoga kebaikan mereka dibalas oleh Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisannya, tesis ini masih banyak kekurangan baik dalam pemaparan materi, substansi, maupun tata cara penelitiannya. Sehingga, saran dan masukan dari semua pihak sangat penulis harapkan demi perbaikan kedepannya. Akhir kata, Penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi civitas akademika ataupun para pembaca.

Palembang, 16 Juni 2025



ANGGA SEBASTIAN DWI PUTRA

NIM. 02012682327006

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya serta shalawat beserta salam kepada Nabi Muhammad SAW atas ajarannya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “**KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI TERHADAP PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**” yang juga merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Apresiasi yang tidak terkira dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuan dan dukungannya juga disampaikan sebagai berikut:

1. Bapak Prof. Dr. Taufiq Marwa, SE. MSi., selaku Rektor Universitas Sriwijaya Palembang;
2. Bapak Prof. Dr. Joni Emirzon, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
3. Bapak Dr. M. Syaifuddin, S.H., M.Hum selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
4. Ibu Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LL.M. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
5. Bapak Dr. Zulhidayat, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
6. Bapak Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S. selaku pembimbing dalam penulisan Tesis ini yang telah memberikan arahan, dukungan, motivasi dan nasehat dari awal hingga perkuliahan ini selesai;
7. Ibu Prof. Dr. Iza Rumesten R.S., S.H., M.Hum. selaku pembimbing dalam penulisan Tesis ini yang telah memberikan arahan, dukungan, motivasi dan nasehat dari awal penulisan hingga perkuliahan ini selesai;
8. Istriku Dian Apriani Taslim serta anak-anakku, Ashiqa Nayirah Puteri dan Arka Mohamad Putera, terima kasih karena selalu ada memberikan dukungan dalam suka maupun duka dan menjadi cahaya senyuman dalam gelap dan suramnya hidup.
9. Papa, Mama, Ayuk, Adek, Ayah, dan Mama Mertua, serta sanak keluarga terima kasih atas segala cinta kasih yang telah diberikan selama ini beserta doa dan dukungan yang tak kunjung putus kepada saya;

10. Teman-teman, kawan, sahabat, dan rekan sejawat yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuan secara langsung maupun tidak langsung kepada saya dalam menyelesaikan studi pada Magister Hukum Universitas Sriwijaya ini;
11. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang dengan sabar memberikan ilmu kepada mahasiswa, serta selalu memberi dukungan untuk terus mengejar cita-cita dan menjadi insan yang berguna di masa mendatang;
12. Seluruh Staf dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang dengan sabar melayani mahasiswa, memberikan kemudahan, dan kelancaran sarana prasarana selama penulis menjalani perkuliahan;

Serta semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu dalam tesis ini, yang telah banyak membantu baik secara moril dan materil dalam menyelesaikan tesis ini, nama kalian tetap tertulis di dalam hati saya.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini belum sempurna, baik dari segi materi maupun penyajiannya. Saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan dalam penyelesaian tesis ini. Akhir-akhir ini penulis berharap semoga Tesis ini dapat memberikan hal-hal yang bermanfaat dan menambah wawasan bagi para pembaca, dan khususnya bagi penulis juga.

Akhir kata sebagai penutup, meskipun kontribusi pemikiran yang disampaikan dalam makalah ini terbilang kecil, penulis berharap agar hal tersebut dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Halaman Persetujuan	iii
Surat Pernyataan	iv
Motto	v
Kata Pengantar	vi
Ucapan Terimakasih	vii
Daftar Isi	ix
Abstrak	xii
<i>Abstract</i>	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian	18
D. Manfaat Penelitian	18
E. Kerangka Teori	20
1. <i>Grand Theory</i> (Teori Negara Hukum)	20
2. <i>Middle Range Theory</i> (Teori Pembagian Kekuasaan)	23
3. <i>Applied Theory</i> (Teori Otonomi Daerah dan Teori Hierarki Perundang- Undangan)	27
F. METODE PENELITIAN.....	30
1. Jenis Penelitian.....	30
2. Pendekatan Penelitian	31
3. Jenis dan Sumber Bahan-Bahan Hukum.....	34
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	36
5. Teknik Analisis Bahan Hukum	36
6. Teknik Pengolahan Bahan Hukum	37
7. Teknik Penarikan Kesimpulan	37
BAB II KAJIAN TEORITIS TENTANG SISTEM HUKUM, PERATURAN DAERAH, PERATURAN MENTERI, OTONOMI DAERAH, HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	38
A. Sistem Hukum.....	38
1. Pengertian Sistem Hukum.....	38
2. Macam-macam Sistem Hukum.....	40
B. Peraturan Daerah.....	44

1. Pengertian Peraturan Daerah.....	44
2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....	45
3. Fungsi Peraturan Daerah.....	46
C. Peraturan Menteri.....	48
1. Pengertian Peraturan Menteri.....	48
2. Ruang Lingkup Peraturan Menteri.....	49
D. Otonomi Daerah.....	51
1. Pengertian Otonomi Daerah.....	51
2. Prinsip Otonomi Daerah	53
3. Tujuan Otonomi Daerah.....	55
E. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	56
1. Pengertian Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	56
2. Konsep Hierarki Hukum menurut Pandangan Ahli	56
BAB III PEMBAHASAN KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI TERHADAP PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA.....	60
A. Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Indonesia.....	60
1. Sejarah Perkembangan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dari Masa Kemerdekaan hingga Saat ini	60
2. Bentuk Hukum dan Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia	69
3. Praktik Peraturan Menteri	81
4. Batasan Kewenangan: Peraturan Menteri Mengikat Kedalam, Peraturan Daerah Mengikat Keluar.....	85
5. Ketidaktepatan Frasa “Dibentuk Berdasarkan Kewenangan” dalam Kedudukan Peraturan Menteri	89
B. Analisis Eksistensi dan Kedudukan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia.....	95
1. Analisis Normatif Posisi Peraturan Menteri dihadapkan dengan Peraturan Daerah.....	95
2. Eksistensi Peraturan Menteri dalam Sistem Hukum Indonesia	105
BAB IV PENUTUP	114
A. Kesimpulan	114
1. Kesimpulan atas Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia	114
2. Kesimpulan atas Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia.....	115
B. Rekomendasi	116
1. Rekomendasi atas Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia	116

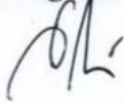
2. Rekomendasi atas Reformulasi Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia	117
DAFTAR PUSTAKA.....	119

ABSTRAK

Penelitian ini membahas perbedaan bentuk hukum serta kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia, dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Melalui pendekatan yuridis normatif dengan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan dan teori hukum, ditemukan bahwa Peraturan Daerah memiliki legitimasi yang lebih kuat karena dibentuk oleh kepala daerah bersama DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah atau legislatif *act*. Sementara itu, Peraturan Menteri adalah produk hukum yang dibentuk oleh pejabat eksekutif tanpa keterlibatan legislatif, atau eksekutif *act*, dan tidak dicantumkan secara eksplisit dalam hierarki hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), sehingga secara kedudukan berada di bawah Peraturan Daerah. Meski demikian, dalam praktiknya Peraturan Menteri kerap mengatur norma eksternal yang berdampak luas dan bahkan berpotensi menimbulkan konflik dengan Peraturan Daerah dan menjadi salah satu penyebab *overregulation*. Hal ini menimbulkan ketidakharmonisan dalam sistem hukum dan mengaburkan prinsip kepastian hukum. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Peraturan Daerah lebih tinggi kedudukannya dari Peraturan Menteri. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkret berupa penghapusan Peraturan Menteri sebagai instrumen normatif yang mengatur norma eksternal. Pengaturan tersebut seharusnya dialihkan ke dalam Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, sedangkan norma yang bersifat internal administratif dapat diakomodasi melalui Instruksi Menteri. Penataan ini diharapkan dapat memperjelas struktur hierarki peraturan perundang-undangan, menghindari tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah, memperkuat pelaksanaan otonomi daerah, serta memperkuat sistem hukum nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Sistem Hukum Indonesia, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah, Peraturan Menteri, Peraturan Pemerintah, Otonomi Daerah

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001

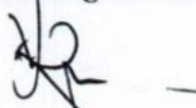
Pembimbing Pembantu,



Prof. Dr. Iza Rumesten R.S., S.H., M.Hum.
NIP. 198109272008012013

Mengetahui:

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,



Dr. Irsan, S.H., M.Hum.
NIP. 198301172009121004

ABSTRACT

This study discusses the differences in legal forms and status between Ministerial Regulations and Regional Regulations in the Indonesian legal system, in the context of the hierarchy of laws and regulations as stipulated in Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 concerning the Formulation of Laws and Regulations. Through a normative legal approach by examining the provisions of laws and regulations and legal theory, it was found that Regional Regulations have stronger legitimacy because they are established by regional heads in collaboration with regional legislative councils (DPRD) as a regional people's representative institution or legislative act. Meanwhile, Ministerial Regulations are legal products formed by executive officials without legislative involvement, or executive acts, and are not explicitly stated in the legal hierarchy as referred to in Article 7 paragraph (1), thereby placing them below Regional Regulations in terms of legal status. However, in practice, Ministerial Regulations often regulate external norms that have broad impacts and even have the potential to cause conflicts with Regional Regulations, leading to overregulation. This creates disharmony in the legal system and obscures the principle of legal certainty. This study concludes that Regional Regulations have a higher status than Ministerial Regulations. Therefore, concrete steps are needed in the form of eliminating Ministerial Regulations as normative instruments that regulate external norms. These regulations should be transferred to Government Regulations as implementing regulations of laws as stipulated in Article 5 paragraph (2) of the 1945 Constitution, while norms that are internal administrative in nature can be accommodated through Ministerial Instructions. This regulatory restructuring is expected to clarify the hierarchical structure of laws and regulations, avoid overlapping authority between the central and regional governments, strengthen the implementation of regional autonomy, and reinforce the national legal system within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia.

Keywords: Indonesian Legal System, Hierarchy of Laws and Regulations, Regional Regulations, Ministerial Regulations, Government Regulations, Regional Autonomy

Main Advisor,

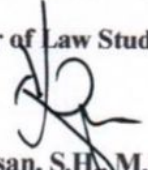

Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001

Assistant Advisor,


Prof. Dr. Iza Rumesten R.S., S.H., M.Hum.
NIP. 198109272008012013

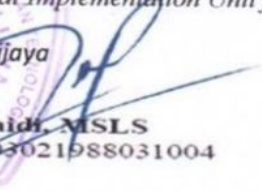
Acknowledged by

Head of Master of Law Study Program,


Dr. Irsan, S.H., M.Hum.
NIP. 198301172009121004

Head of Technical Implementation Unit for Language

Universitas Sriwijaya


Dr. Drs. Djunaidi, MSLS
NIP. 196203021988031004

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Plato dalam bukunya berjudul “Nomoi” yang kemudian diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris menjadi “The Laws”, menjelaskan bahwa penyelenggaraan negara yang baik bergantung pada pengaturan (hukum) yang baik.¹ Hal ini kemudian dipertegas oleh Aristoteles yang mengemukakan pandangan Plato tentang negara hukum, bahwa negara yang baik adalah negara yang memiliki konstitusi dan kedaulatan hukum. Dalam negara hukum, setiap sikap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van het bestuur*). Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia ditetapkan sebagai negara hukum, dan sebagai akibatnya, segala bentuk pemerintahan harus diatur oleh hukum.

Filosofis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (citra hukum) yang terkandung dalam Pancasila.² Hal ini bertujuan agar hukum dapat

¹ Lihat Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.

² Sri Wahyuni Laia dan Sodialman Daliwu, "Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia", *Jurnal Education and Development*, Vol.10 No.1 (2022), hlm. 548.

mewujudkan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan bagi masyarakat. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan mencakup norma hukum yang diidealkan masyarakat, yang menjadi arah bagi cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sebagai negara yang mengedepankan hukum, Indonesia mencerminkan komitmen untuk melaksanakan sistem hukum yang berkeadilan dan teratur. Hukum dalam konteks ini, bukan sekedar kumpulan aturan yang berdiri sendiri, melainkan membentuk suatu struktur yang terorganisir dari berbagai komponen atau elemen yang saling terhubung secara erat. Dengan demikian, sistem hukum merupakan suatu kesatuan yang utuh, di mana setiap bagian atau unsur-unsurnya saling berkaitan erat satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.³

Setidaknya terdapat lima sistem hukum yang dikenal di dunia, yakni sistem hukum *Civil Law*, sistem hukum *Common Law*, sistem hukum Islam, sistem hukum sosialis, sistem hukum adat dan lain sebagainya. Sistem hukum di Indonesia sendiri menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*. Pada saat dekade awal kemerdekaan, Indonesia mulai menerapkan sistem hukum *Civil Law* yang sebelumnya diterapkan oleh Belanda pada masa penjajahan. Indonesia mengacu pada sistem *Civil Law* yang lebih memprioritaskan peraturan tertulis, seperti undang-undang yang menjadi dasar hukum yang harus dipatuhi

³ Akhmad Nikhrawi Hamdi, 2022. *Buku Ajar Sistem Hukum Indonesia*, Banjarmasin: Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al-Banjary Banjarmasin, hlm. 4.

oleh warga negaranya.⁴ Sistem hukum *Civil Law* meletakkan konstitusi pada urutan tertinggi dan memiliki kekuatan mengikat karena hukum tersebut tertulis dan tersusun secara sistematis, lengkap, dan komprehensif. Prinsip utama dari sistem ini adalah bahwa hukum memperoleh kekuasaan mengikatnya karena peraturannya disusun dalam bentuk undang-undang secara sistematis. Kepastian hukum menjadi tujuan utama dalam sistem hukum ini.

Berbeda dengan sistem *Civil Law*, sistem hukum *Common Law* berkembang di negara-negara seperti Inggris, Amerika Serikat, dan Kanada. Ciri utama sistem ini adalah putusan pengadilan (*judicial precedents*) yang mengikat kasus serupa di masa mendatang, dengan hakim memegang peran utama dalam pembentukan hukum. Hukum dalam sistem ini lebih fleksibel karena bergantung pada interpretasi dan praktik pengadilan, bukan hanya pada peraturan tertulis, sehingga lebih dinamis dalam menyesuaikan diri dengan perubahan sosial dan budaya.⁵ Meskipun Indonesia menganut sistem hukum *Civil Law*, pengaruh *Common Law* tetap terlihat dalam praktik peradilan, terutama melalui konsep yurisprudensi, di mana putusan pengadilan sebelumnya dapat dijadikan referensi dalam perkara yang serupa. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun sistem hukum Indonesia lebih mengedepankan aturan tertulis, elemen fleksibilitas dan preseden

⁴ Tri Bowo Hersandy Febrianto, "Peran *Civil Law* Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Dan Sosial Politik*, Vol. 2 No. 1 (2023), hlm. 236.

⁵ Tri Bowo Hersandy Febrianto, *Op.Cit.*, hlm. 238.

hukum dari *Common Law* turut berkontribusi dalam pengembangan sistem peradilan di Indonesia.

Dalam menganalisis sistem hukum, terdapat Teori Lawrence Friedman menekankan bahwa sistem hukum yang efektif harus memiliki keseimbangan antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Jika salah satu elemen tidak berfungsi dengan baik, sistem hukum akan mengalami disfungsi. Dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan, teori ini menunjukkan bahwa keberadaan suatu norma hukum tidak hanya bergantung pada aturan tertulis (substansi), tetapi juga pada bagaimana lembaga yang berwenang menjalankan fungsinya (struktur) serta bagaimana norma tersebut dipahami dan dipatuhi oleh masyarakat (budaya hukum). Ketidakharmonisan dalam sistem peraturan perundang-undangan sering kali disebabkan oleh lemahnya koordinasi antara ketiga unsur ini.⁶ Misalnya, ketika struktur hukum tidak berfungsi secara optimal, lembaga pembentuk peraturan dapat menghasilkan kebijakan yang tumpang tindih atau bertentangan dengan hierarki hukum yang ada. Begitu pula jika budaya hukum masyarakat tidak mendukung, aturan yang telah disusun secara sistematis tetap tidak akan efektif dalam penerapannya. Oleh karena itu, pemahaman terhadap hierarki peraturan perundang-undangan tidak hanya harus berorientasi pada aspek normatif, tetapi juga pada bagaimana peraturan itu dibentuk, diterapkan, dan diterima dalam praktik sosial.

⁶ Suyatno, "Kelemahan Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman dalam Hukum Indonesia", *Jurnal Universitas Bung Karno* Vol. 2 No.1 (2023), hlm. 197-198.

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu teori *stufenbau* di mana memberikan pemahaman yang kuat dalam memahami hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Teori ini menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegang pada norma hukum yang tertinggi, dan norma hukum yang tertinggi harus berpegang pada norma hukum yang paling dasar.⁷ Dengan demikian, setiap peraturan di Indonesia, mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai norma dasar, harus saling mendukung dan sesuai dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh hukum yang lebih tinggi.

Untuk memahami teori *stufenbau* tersebut, harus dihubungkan dengan ajaran Hans Kelsen yang lain yakni teori hukum murni (*the pure theory of law*), yang menurutnya hukum tidak boleh dicampur dengan elemen-elemen lain, seperti ekonomi, sosiologi dan sebagainya, karena hukum merupakan sistem yang mandiri dan hierarki. Lalu dalam kaitannya dengan ajaran teori hukum murni, Hans Kelsen menambahkan bahwa hukum itu adalah “*command of the sovereign*” atau kehendak yang berkuasa, yang artinya setiap norma hukum merupakan hasil dari pihak yang memiliki kekuasaan sah untuk menetapkan

⁷ Dewi Haryanti, "Kontruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau", *Kontruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau*, Vol. 2 No. 2 (2015), hlm. 271.

dan wajib dipatuhi oleh masyarakat.⁸ Lebih lanjut, Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum dianggap sah apabila dibuat oleh otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior), dan hukum itu berjenjang-jenjang membentuk hierarki, dimana norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang bersifat meta yuridis. Dalam teori *stufenbau* tersebut, kelsen mengemukakan bahwa puncak dari “*stufenbau*” adalah kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental dari sebuah negara. Kaidah fundamental tersebut disebut “*grundnorm*” yang bersifat abstrak, umum, dan hipotesis.⁹

Dengan demikian, teori *stufenbau* dari Hans Kelsen dapat diterapkan dengan jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut teori ini, sistem hukum diibaratkan sebagai bangunan bertingkat di mana setiap norma hukum harus bersumber dan memperoleh validitas dari norma yang lebih tinggi. Norma-norma yang berada di tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih

⁸ Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan kedua, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 203.

⁹ Nita Ariyani, "Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Teori Dan Praktik Ketatanegaraan Di Indonesia", *Jurnal Justiciabelen*, Vol. 1 No. 2 (2018), hlm. 271.

tinggi. Konsep ini berfungsi untuk menjaga konsistensi dan keselarasan sistem hukum secara keseluruhan.¹⁰

Dalam konteks hierarki hukum Indonesia, *stufenbau* direfleksikan melalui urutan peraturan perundang-undangan, di mana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) berada pada puncak. Sebagai hukum dasar negara, UUD NRI 1945 merupakan *fundamental law* yang menjadi sumber dari seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Setiap peraturan, mulai dari Ketetapan MPR, hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, harus sejalan dengan UUD NRI Tahun 1945. Prinsip ini mengacu pada asas *lex superior derogate legi inferiori*, yang berarti peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah jika terjadi konflik. Apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).¹¹ Penerapan prinsip ini memastikan bahwa setiap tingkatan dalam peraturan perundang-undangan memiliki keabsahan yang jelas berdasarkan sumber normatif yang lebih tinggi, dan tentunya mendukung terciptanya kepastian hukum serta tatanan hukum Indonesia yang harmonis.

Mengenai tingkatan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, setiap peraturan dirancang berdasarkan prinsip pada hierarki yang menjamin

¹⁰ Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya", *Journal Undip*, Vol. 47 No. 1, (2018), hlm. 5.

¹¹ Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum* Vol. 13, No. 1, (2006), hlm. 29.

keteraturan dan keselarasan dalam penyusunan hukum. Setiap jenis peraturan memiliki tingkatan yang berbeda, dengan tujuan utama memastikan kesesuaian antara peraturan di tingkat yang lebih rendah dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi. Lebih lanjut, hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur pada Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Merujuk pada Pasal tersebut, jenis peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam hierarki telah diurutkan sesuai dengan kedudukannya mulai dari yang paling tinggi sampai dengan yang paling rendah antara lain sebagai berikut:¹²

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;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Pasal 7 ayat 1.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 1, di mana yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³ Tentunya kebijakan tersebut dibuat agar dalam implementasinya tidak terjadi tumpang tindih atau konflik dalam penerapan hukum di masyarakat. Dengan adanya hierarki yang jelas, masyarakat dapat memahami tingkat kepentingan dan kekuatan dari setiap jenis peraturan yang berlaku, sehingga dapat menyesuaikan perilaku mereka sesuai dengan aturan hukum yang ada.

Selain peraturan yang memiliki kedudukan jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terdapat juga peraturan-peraturan lain di luar hierarki tersebut. Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 mengatur mengenai berbagai jenis peraturan yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Peraturan Menteri.¹⁴ Peraturan Menteri diakui secara yuridis sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut, sehingga memberikan dasar

¹³ *Ibid*, Pasal 7 ayat 2.

¹⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Pasal 8 ayat 1.

hukum bagi keberadaannya. Walaupun, kedudukan pastinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas.¹⁵

Berdasarkan Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa, “peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.¹⁶ Berdasarkan pernyataan tersebut, maka Peraturan Menteri memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang peraturan tersebut dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang sah. Akan tetapi, merujuk pada frasa “dibentuk berdasarkan kewenangan”, dalam ketentuan ini sering kali menimbulkan kekacauan dalam pemaknaannya.¹⁷ Seolah melalui ketentuan pasal tersebut setiap lembaga yang diakui dalam pasal ini, diberikan atribusi kewenangan untuk mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan, tanpa adanya undang-undang lain yang mengatribusikan kewenangan tersebut. Akibatnya, dari penafsiran yang tidak tepat terhadap pasal ini dapat

¹⁵ Juwita Putri Pratama, *dkk*, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangn", *Jurnal Konstitusi*, Vol 19, No. 4 (2022), hlm. 872.

¹⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Pasal 8 ayat 2.*

¹⁷ Ubaiyana dan Mar’atun Fitriah, 2021, “Kedudukan Peraturan Menteri Sebagai Bagian Dari Peraturan Perundang-Undangn Berdasarkan UU12/2011”, *Jurnal Hukum*, Vol. 33, No. 2, Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, hlm. 2.

menyebabkan ketidakpastian dalam sistem hukum, terutama terkait kewenangan lembaga untuk mengeluarkan peraturan yang berada di luar hierarki yang jelas.

Selain itu, meskipun Peraturan Menteri diakui keberadaannya, dan kedudukannya dalam hierarki tidak disebutkan secara spesifik. Hal ini menimbulkan pertanyaan lebih lanjut terkait statusnya bila dibandingkan dengan peraturan lain yang sudah jelas posisinya dalam sistem perundang-undangan. Pengaturan yang tidak tegas ini membawa ketidakpastian terhadap kedudukan Peraturan Menteri, hal inilah yang kemudian mengakibatkan sulitnya menakar tinggi rendahnya kedudukan dari Peraturan Menteri terutama ketika dihadapkan dengan Peraturan Daerah.¹⁸

Secara yuridis jika merujuk kepada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang secara tegas diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam konteks ini, Peraturan Daerah memiliki posisi dan kekuatan hukum yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Menteri. Ini berarti bahwa dalam struktur hierarki, Peraturan Daerah seharusnya menduduki posisi yang lebih tinggi dan memiliki otoritas yang lebih kuat dalam pengaturan hukum di wilayahnya. Akan tetapi dalam praktiknya, Peraturan Menteri dinilai dan dilihat memiliki kekuatan hukum lebih tinggi dari pada

¹⁸ Juwita Putri Pratama, *dkk*, *Op.Cit.*, hlm. 867.

Peraturan Daerah.¹⁹ Situasi ini menimbulkan ketidakjelasan dan kontradiksi dalam penerapan hukum, yang seharusnya diatur dengan jelas oleh ketentuan yang ada.

Pada penerapannya, terkadang Peraturan Menteri menimbulkan anggapan yakni memiliki kekuatan hukum lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah. Hal ini mengingat kedudukan Menteri sebagai pembantu presiden yang berkedudukan di Pemerintah Pusat, maka daya jangkau atau ruang lingkup Peraturan Menteri berlaku secara nasional. Selain itu, dalam praktiknya terdapat kecenderungan yang di mana Peraturan Menteri ditempatkan lebih tinggi posisinya dari Peraturan Daerah. Hal ini terlihat dari beberapa Peraturan Daerah yang dalam konsiderans mengingatnya mencantumkan Peraturan Menteri lebih atas dari pada Peraturan Daerah, seolah menjadikannya sebagai rujukan utama dalam pembentukan Peraturan Daerah. Lalu pada sejumlah ketentuan dalam beberapa Peraturan Menteri mendelegasikan pengaturan lebih lanjut di tetapkan dengan Peraturan Daerah. Tentunya dengan adanya hal ini, berpotensi menimbulkan persepsi bahwa Peraturan Daerah harus menyesuaikan dengan ketentuan pada Peraturan Menteri. Sehingga suatu Peraturan Menteri mengikat setiap daerah, artinya daerah mau tidak mau harus mengikuti apa yang telah diatur oleh menteri. Sedangkan Peraturan Daerah hanya berlaku secara lokal, untuk peraturan daerah

¹⁹ Tesano, "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011", *Jurnal Mahasiswa S2 Hukum UNTAN*, Vol. 53 No.9 (2011), hlm. 1-18.

provinsi hanya berlaku untuk provinsi yang bersangkutan saja dan tidak menjangkau provinsi-provinsi lainnya, begitu juga terhadap Peraturan Daerah yang dibentuk oleh kabupaten maupun kota.²⁰ Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidakjelasan posisi Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya dapat memengaruhi ruang gerak otonomi daerah dalam menyusun aturan sesuai dengan kebutuhan lokalnya. Hal ini membuka ruang diskusi mengenai bagaimana relasi antara Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah seharusnya diposisikan dalam sistem hukum nasional.

Permasalahan semakin relevan apabila kita kaitkan dengan teori otonomi daerah seperti termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni pada Pasal 18 ayat 1, ayat 2, ayat 5, dan ayat 6 menyatakan sebagai berikut:²¹

1. Pasal 18 ayat 1

“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”.

2. Pasal 18 ayat 2

²⁰ *Ibid.*

²¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18 ayat 1, ayat 2, ayat 5, dan ayat 6.

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

3. Pasal 18 ayat 5

“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

4. Pasal 18 ayat 6

“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dapat dipahami bahwa, Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.²² Dengan demikian, sistem otonomi daerah atau desentralisasi tersebut menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan sebagian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengelola urusan mereka sendiri sesuai dengan kebutuhan lokal. Dalam struktur pemerintahan, gubernur yang

²² Amam Ma'arij, "Analisis Penerapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Terhadap Pelaksanaan Pemerintahan Daerah", *Tajdid: Jurnal Pemikiran Dan Kemanusiaan*, Vol. 4 No.2 (2020), hlm. 197.

memimpin di tingkat provinsi bertanggung jawab kepada presiden. Hal ini menunjukkan bahwa gubernur berada di bawah presiden dalam hierarki pemerintahan, yang membuat pada saat yang sama, hubungan antara gubernur dan menteri yang merupakan pembantu presiden di tingkat pusat adalah sejajar setara. Sehingga menciptakan situasi di mana gubernur dan menteri memiliki tanggung jawab yang sebanding dalam menjalankan fungsi pemerintahan mereka.

Kesetaraan dalam hubungan ketatanegaraan ini memengaruhi produk hukum yang dihasilkan oleh kedua lembaga tersebut. Produk hukum yang dimaksud adalah Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh gubernur bersama DPRD yang memiliki makna legislasi (parlemen) yang berarti peraturan yang disusun berdasar kehendak masyarakat lokal yang direpresentasikan oleh DPRD, selain itu Peraturan Daerah memiliki kewenangan atribusi langsung dari UUD 1945 yang termaktub dalam Pasal 18 ayat 6. Sedangkan Peraturan Menteri yang dikeluarkan oleh Menteri merupakan peraturan yang bersifat kebijakan (*policy rules*) pemerintah pusat dan delegasi dari aturan yang lebih tinggi, selain itu Peraturan Menteri adalah produk regulasi yang merupakan bagian dari lembaga eksekutif karena bertindak sebagai pembantu Presiden. Berbeda dengan Peraturan Daerah yang merupakan produk legislasi karena dibentuk melalui proses legislasi di tingkat daerah, yang melibatkan pembuatan, pembahasan, dan pengesahan oleh lembaga legislatif daerah yakni DPRD.

Produk hukum yang dihasilkan dari perspektif hukum (yuridis) dan masyarakat (sosiologis) dari keberadaan kedua jenis peraturan ini dapat saling memengaruhi. Meskipun keduanya memiliki kedudukan yang setara dalam konteks hubungan ketatanegaraan, dalam praktiknya, produk hukum mereka sering kali menimbulkan permasalahan hukum terkait dengan kedudukan masing-masing dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dari perspektif yuridis, Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh gubernur bersama DPRD, memiliki dasar hukum yang jelas dan diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sebaliknya, Peraturan Menteri, meskipun diakui dalam Pasal 8 ayat 1 undang-undang tersebut, tidak secara tegas disebutkan dalam hierarki, sehingga menimbulkan ketidaktegasan mengenai kedudukannya.

Ketidakjelasan ini menjadi lebih rumit ketika peraturan-peraturan tersebut diterapkan dalam konteks yang lebih luas. Secara sosiologis, masyarakat dan aparat pemerintahan melihat Peraturan Menteri sebagai peraturan yang lebih kuat dan luas cakupannya dibandingkan Peraturan Daerah.²³ Hal ini terjadi karena peraturan yang dikeluarkan oleh menteri berlaku di seluruh wilayah Indonesia, sementara Peraturan Daerah terbatas pada wilayah tertentu. Pemahaman ini menciptakan anggapan bahwa Peraturan Menteri memiliki kekuatan hukum lebih tinggi. Akibatnya, muncul konflik dalam penerapan kedua jenis peraturan

²³ Tesano, *Op.Cit.*, hlm. 12.

tersebut. Situasi ini menyebabkan adanya kebingungan (diskursus) mengenai kedudukan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hierarki hukum. Karena dalam penerapannya, peraturan setingkat peraturan menteri dapat mengesampingkan Peraturan Daerah, sehingga merugikan kepentingan lokal yang diatur dalam Peraturan Daerah. Kebingungan ini menjadi tantangan bagi penegakan hukum dan implementasi otonomi daerah, karena bisa menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan mereka.

Dengan memahami konteks hubungan antara Peraturan Daerah dan Peraturan Menteri, penting untuk menyelidiki lebih jauh bagaimana kedudukan dan interaksi kedua jenis peraturan ini dalam tatanan hukum Indonesia. Keseimbangan antara Peraturan Daerah yang bersifat lokal dan Peraturan Menteri yang memiliki cakupan nasional sering kali menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum. Oleh karena itu, pemahaman yang lebih mendalam mengenai kedudukan dan wewenang masing-masing peraturan menjadi kunci dalam memastikan kepastian hukum yang lebih baik di Indonesia, sehingga tidak terjadi tumpang tindih yang merugikan penerapan hukum di berbagai tingkat pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dari Latar Belakang di atas, maka adapun Rumusan Masalah yang penulis akan bahas dalam tesis ini yaitu:

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia?
2. Bagaimana seharusnya eksistensi dan kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berlandaskan pada uraian Latar Belakang dan Rumusan Masalah, yang menjadi Tujuan Penelitian dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia.
2. Untuk menganalisis eksistensi dan kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis

1. Bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya dalam konteks hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.
2. Memberikan pandangan baru bagi peneliti selanjutnya terkait isu hukum yang sama;
3. Menjadi sumbangan bacaan dan informasi kepustakaan bagi akademisi hukum.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat sebagai bahan masukan Pemerintah untuk memperbaiki atau merumuskan kebijakan yang lebih menyeluruh terkait dengan hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat;

2. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menambah ilmu pengetahuan baru dan informasi kepada pembaca terkait kedudukan dan interaksi antara Peraturan Daerah dan Peraturan Menteri dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan, serta implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

E. Kerangka Teori

1. *Grand Theory* (Teori Negara Hukum)

Grand theory dapat dipahami sebagai kerangka dasar yang digunakan untuk membangun hipotesis dalam penelitian, yang memberikan dukungan dan penjelasan yang diperlukan untuk memahami fenomena yang diteliti serta membantu peneliti dalam merumuskan argumen dan memberikan keabsahan pada hasil penelitian yang diperoleh.²⁴

Grand theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Negara Hukum. Menurut seorang ahli dari Jerman yakni Friedrich Julius Stahl, ia menerangkan bahwa negara hukum atau *rechtsstaat* harus mempunyai 4 karakteristik yakni, adanya perlindungan Hak Asasi Manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, terdapat pemerintah yang dibentuk berdasarkan peraturan-peraturan, dan adanya peradilan yang bebas.²⁵ Dengan begitu, konsep yang dikemukakan Friedrich Julius Stahl ini merujuk kepada konsep negara hukum di mana pemerintah mengoperasikan suatu negara berdasarkan hukum dan tidak bertindak sewenang-wenang kepada warga negara, sehingga menekankan

²⁴ Yusuf Abdhul Azis, “Apa itu Grand Theory: Jenis, Cara Menentukan dan Contoh”, deepublish store, 29 Mei 2023, [Apa itu Grand Theory: Jenis, Cara Menentukan Dan Contoh - Deepublish Store](#), di akses pada 3 Desember 2024 Pukul 16:33 WIB.

²⁵ Sayuti, “Konsep *Rechtsstaat* dalam Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan* Vol. 4 No.2 (2011), hlm. 92.

proses pemerintahan untuk tunduk pada hukum. Sedangkan terdapat ahli lain yakni Albert Venn Dicey yang mengutarakan bahwa terdapat 3 pokok kajian penting yang dikembangkan di Negara Hukum (*The Rule of Law*), yaitu: *supremacy law* atau hukum sebagai panglima; *equality before the law* atau persamaan di hadapan hukum; dan *due process of law* atau peradilan.²⁶ Sehingga dengan demikian, prinsip A.V. Dicey ini menekankan bahwa hukum harus ditegakan secara konsisten dan tidak memihak kepada salah satu pihak, semua warga negara termasuk pemerintah wajib tunduk pada hukum tanpa terkecuali. Gagasan dari kedua ahli tersebut, apabila digabungkan akan membentuk ciri-ciri negara hukum saat ini. Negara Hukum saat ini, di mana pada masa sekarang, negara hukum di cerminkan sebagai negara yang mempunyai aturan, tidak bertindak diskriminatif, melainkan bertindak dalam kerangka hukum yang jelas.

Merujuk dari apa yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dalam kaitannya dengan tesis ini, yang di mana Rechtsstaat atau negara hukum menjelaskan bahwa prinsipnya hukum itu adalah penguasa tertinggi sehingga negara harus bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku. Implikasinya dalam konteks Peraturan Daerah dan Peraturan Menteri yakni

²⁶ Jumadi, "Paradigma Penyelenggaraan Negara dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum", *Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar: Jurnal El-Iqtishady* Vol. 1 No. 2 (2019), hlm. 20.

kedua peraturan tersebut tidak boleh mengatur sesuatu yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan kata lain harus sejalan dengan Undang-Undang Dasar. Apabila bertentangan, maka terdapat putusan pengadilan yang bebas dan tidak memihak akan membatalkan peraturan yang bertentangan tersebut. Hal ini dikarenakan, negara hukum konsep *rechtsstaat* digunakan dengan tujuan sebagai negara berdasarkan atas hukum²⁷.

Lalu berdasarkan prinsip dari A.V. Dicey yang mengembangkan konsep “*The Rule of Law*”, implikasi prinsip tersebut terhadap pembahasan tesis ini yaitu di mana baik Peraturan daerah dan Peraturan Menteri harus di tegakkan secara benar dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Setiap aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dan Menteri harus berdasarkan pada aturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*due process of law*). Hukum sebagai Panglima (*supremacy of law*), jadi apabila ada ketimpangan dalam menjalankan suatu aturan (tidak di dasarkan pada peraturan yang lebih tinggi), maka hukum sebagai elemen terkuat bertindak sebagai pedoman tertinggi dalam menyelesaikan masalah. Hukum juga tidak memihak kepada orang atau golongan tertentu karena Hukum memandang kedudukan setiap orang itu sama (*Equality before the law*).²⁸

²⁷ Sayuti, *Op.Cit.*

²⁸ Jumadi, *Op.Cit.*

Dengan demikian, teori negara hukum menurut Julius Stahl dan A.V. Dicey menekankan pentingnya supremasi hukum dan legalitas dalam setiap tindakan pemerintah. Keduanya berpendapat bahwa negara harus bertindak dalam kerangka hukum yang jelas dan tidak diskriminatif, dengan hukum sebagai panglima yang mengatur seluruh kebijakan pemerintah. Dalam konteks Tesis ini, baik Peraturan Daerah maupun Peraturan Menteri harus sejalan dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan yang dibuat oleh menteri atau gubernur, seperti peraturan menteri dan peraturan daerah, harus selalu berlandaskan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Baik *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, kedudukan baik peraturan daerah maupun peraturan menteri tidak boleh bertentangan dengan hukum, jika melanggar harus dibatalkan melalui pengadilan yang bebas dan tidak memihak sesuai dengan prinsip negara hukum.

2. *Middle Range Theory (Teori Pembagian Kekuasaan)*

Middle Range Theory adalah teori yang menghubungkan hipotesis dengan teori besar yang masih abstrak dan memungkinkan analisis lebih spesifik dalam cakupan tertentu.²⁹ Dalam penelitian ini, *Middle Range Theory* yang digunakan adalah teori pembagian kekuasaan. Teori pembagian kekuasaan merupakan teori yang dirancang untuk menghindari

²⁹ Yusuf Abdhul Azis, *Op.Cit.*

pemusatan kekuasaan pada salah satu pihak atau Lembaga. Terdapat 2 teori pembagian kekuasaan, yakni pembagian kekuasaan vertikal dan pembagian kekuasaan horizontal.

Pembagian kekuasaan horizontal merupakan pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu. Teori pembagian kekuasaan horizontal di Tingkat pusat berlangsung antara lembaga-lembaga sederajat yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan pertama kali dipopulerkan oleh John Locke, yang mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara dibagi menjadi beberapa organ negara yang memiliki fungsi berbeda-beda. Dalam teori ini, kekuasaan dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:³⁰

1. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan perundang-undangan;
2. Kekuasaan Eksekutif, kekuasaan melaksanakan undang-undang, termasuk kekuasaan untuk mengadili setiap pelanggaran terhadap undang-undang;
3. Kekuasaan Federatif, kekuasaan yang berperan dalam melaksanakan hubungan luar negeri.

Konsep ini kemudian dikembangkan kembali oleh Montesquieu yang ditemukan dalam buku berjudul '*l' esprit des lois*' atau '*the spirit of law*'. Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu:³¹

³⁰ Nurul Huda, 2020. *Hukum Lembaga Negara*, cetakan kesatu, Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 22.

³¹ Nurul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 22.

1. kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan;
3. kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan untuk menghakimi.

Sedangkan pembagian kekuasaan vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, yaitu antara beberapa tingkatan pemerintahan dalam suatu negara. Sistem ini dirancang untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada satu pihak atau lembaga tertentu serta memastikan adanya distribusi kewenangan yang seimbang. Dalam praktiknya, pembagian kekuasaan vertikal mencerminkan distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.³² Dalam konteks pembagian kekuasaan vertikal, kekuasaan eksekutif mencerminkan tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam menjalankan pemerintahan. Untuk melaksanakan fungsi ini, diperlukan perangkat hukum berupa undang-undang dan peraturan yang menjadi instrumen dalam menciptakan tatanan yang teratur, aman, dan kondusif.

Pembagian kekuasaan bertujuan untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*, yaitu sistem pengawasan antar lembaga agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Prinsip *checks and balances* dalam ketatanegaraan mengharuskan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan

³² Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", Jurnal Daulat Hukum, Vol.1 No.1 (2018), hlm 174.

yudikatif memiliki status yang setara serta saling mengawasi. Dengan demikian, kekuasaan negara dapat dikendalikan, sehingga potensi penyalahgunaan oleh pejabat negara maupun individu dapat dicegah dan ditanggulangi.³³

Namun, dalam pelaksanaan Undang-Undang sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, penting untuk menegaskan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Dasar tahun 1945 yakni pada pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Lalu pada ayat (2) “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Dengan demikian pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menetapkan: Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah. Sementara itu, dalam Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyusun Peraturan Daerah sesuai dengan lingkupnya masing-masing.

³³ Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *e-Jurnal UNDIP*, Vol. 45 No. 2 (2016), hlm. 159.

3. *Applied Theory* (Teori Otonomi Daerah dan Teori Hierarki Perundang-Undangan)

Applied theory atau teori aplikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori otonomi daerah dan teori hierarki perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai asas otonomi dan Pembangunan.³⁴ Mengenai teori otonomi daerah, sistem pemerintahan di Indonesia didasarkan pada otonomi daerah. Otonomi daerah ini mencakup segala bidang urusan pemerintahan termasuk bidang hukum. Penegasan Indonesia sebagai negara yang menganut otonomi daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 membawa dampak hukum yang sangat besar, terutama dalam kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat produk hukum daerah.

Sebagaimana ahli hukum Munir Fuady menjelaskan bahwa ada dua jenis Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah daerah administratif dan Pemerintah Daerah Otonomi. Dimana dibentuknya Pemerintah Administratif disebabkan oleh Pemerintah Pusat yang tidak mungkin untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan negara seluruhnya, maka dibentuklah Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara urusan Pemerintah

³⁴ Hendra Sudrajat, 2024. *Otonomi Daerah dan Good Governance*, Surabaya: CV. Mitra Mandiri Persada, hlm. 58.

Daerah ini berperan melaksanakan tugas administratif berdasarkan instruksi dan arahan dari Pemerintah Pusat. Sistem Pemerintahan Daerah Administratif didasarkan oleh asas dekonsentrasi, sedangkan sistem Pemerintahan Daerah Otonom didasarkan oleh asas desentralisasi yakni penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah.³⁵

Lalu mengenai pengertian hierarki perundang-undangan merujuk pada jenis dari aturan yang dibuat dan dibentuk oleh negara. Pembentukan susunan peraturan perundang-undangan harus merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan apa yang dapat terjadi di masa yang akan datang, dengan mempertimbangkan dan menganalisis segala kendala untuk meminimalisir timbulnya hambatan yang dapat dihadapi.³⁶ Hierarki perundang-undangan itu mengikat secara umum yang di bentuk dan terbentuk oleh lembaga negara yang dalam susunannya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga apabila tata urutan peraturan perundang-undangan tidak dikelola dengan baik, dapat menciptakan fragmentasi dalam pengambilan keputusan politik dan administrasi, serta berpotensi menimbulkan konflik antara berbagai kepentingan lokal dan kepentingan nasional yang lebih

³⁵ Fuady dalam Jeane Neltje Saly, dan Ermita Ekalia, "Status Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat Setempat Terkait Relokasi Pulau Rempang", *Universitas Tarumanegara: Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 7 No. 2 (2023), hlm. 1672.

³⁶ Michael Frans Berry, "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan", *Universitas Muhammadiyah Metro: Jurnal Muhammadiyah Law Review* Vol. 2 No.2 (2018), hlm. 88.

besar.³⁷ Menurut murid dari Hans Kelsen yakni Hans Nawiasky Conyers yang mengembangkan teori milik gurunya yakni teori jenjang norma, di mana dalam bukunya yang berjudul “*Allgemeine Rechtslehre*”, suatu norma hukum berlapis dan berjenjang, di mana norma yang di bawah berlaku berdasarkan dan bersumber dari pada norma yang lebih tinggi hingga sampai norma pada lapisan yang tertinggi sebagai norma dasar.³⁸

Peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis dan mengandung suatu konsekuensi hukum yakni bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum yaitu asas *lex superior derogate inferiori*, di mana hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatnya lebih rendah.³⁹ Secara teoritik, tata susunan hierarki peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran dari Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* yang di mana bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.⁴⁰ Hal tersebut sesuai dengan konsep hierarki

³⁷ I. Matitaputty Marlien, "Desentralisasi Dan Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia", *Universitas Pattimura Ambon: Jurnal SASI* Vol. 18 No.1 (2012), hlm. 24.

³⁸ Michael Frans Berry, *Op.Cit.*

³⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hlm. 33.

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hlm. 33.

peraturan perundang-undangan, di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.

Dalam proses penerapannya, hierarki perundang-undangan melibatkan pembagian kewenangan antara undang-undang yang berposisi di tingkat Pusat, dengan produk-produk pemerintahan tingkat daerah, contohnya seperti Peraturan Daerah. Keduanya memperlihatkan terdapat hubungan hierarkis dalam pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dan administrasi dari tingkat pusat ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, dan hal ini juga sangat berkaitan dengan aspek politik.

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.⁴¹

⁴¹ Muhaimin, 2020. *Metode Penelitian Hukum*, NTB: Mataram University Press, hlm. 47-48.

Dengan demikian, penelitian hukum normatif ini bertujuan untuk menganalisis sumber-sumber hukum, seperti undang-undang dan doktrin, guna memahami dan memberikan solusi terhadap permasalahan hukum yang diangkat dalam tesis ini. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum di Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

Untuk mendukung pencapaian tujuan dalam penelitian ini, penulis memutuskan untuk menerapkan metode pendekatan sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menganalisis semua peraturan perundang-undangan dan aturan terkait yang relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) memandang hukum sebagai sistem yang tertutup dengan ciri-ciri berikut:⁴²

1. Komprehensif, artinya norma-norma hukum di dalamnya saling berhubungan secara logis;
2. Inklusif, menunjukkan bahwa kumpulan norma tersebut cukup untuk menangani permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada celah hukum;

⁴² *Ibid*, hlm. 56.

3. Sistematis, bahwa norma-norma hukum saling terkait dan disusun dengan teratur.

Pendekatan perundang-undangan ini penulis gunakan dengan menelaah konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Dalam penelitian ini, penulis perlu membangun suatu konsep yang akan menjadi pedoman dalam menyusun pembahasan penelitian. Penulis menggunakan pendekatan konseptual untuk mencari jawaban atas isu-isu dalam sebuah penelitian hukum. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁴³

Konsep yang dibangun oleh peneliti diperoleh melalui penelusuran terhadap sumber-sumber hukum sekunder, seperti buku-buku hukum, artikel hukum, dan ensiklopedi hukum, yang diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan. Dengan mengadopsi pandangan dan doktrin tersebut, penulis dapat memperjelas dan menegaskan isu-isu penting yang diangkat dalam penelitian ini.

⁴³ *Ibid*, hlm 57.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan sejarah dalam penulisan Tesis ini. Pendekatan sejarah merupakan pendekatan dengan menelaah latar belakang sejarah terbentuknya landasan-landasan dalam suatu perundang-undangan. Menurut Johnny Ibrahim, setiap aturan perundang-undangan memiliki latar belakang sejarah yang berbeda-beda. Dengan mengetahui latar belakang sejarah pembentukannya, para penegak hukum dapat memiliki pemahaman yang selaras dalam menafsirkan serta menerapkan aturan tersebut. Johnny Ibrahim juga menambahkan bahwa pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai suatu sistem, lembaga, atau regulasi hukum tertentu, sehingga dapat meminimalisir kesalahan dalam interpretasi maupun penerapannya.⁴⁴

Agar penulisan ini memiliki arah yang jelas, maka penulis mengumpulkan data dari studi kepustakaan, lalu jurnal dan literatur yang relevan dengan topik pada penelitian. Lalu pada penelitian ini, dengan adanya pendekatan sejarah, penulis berusaha untuk mengkaji perkembangan dan konteks historis yang melatarbelakangi permasalahan yang diteliti, guna memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang evolusi peraturan perundang-undangan yang ada.

⁴⁴ Johnny Ibrahim, 2010. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, hlm. 302.

3. Jenis dan Sumber Bahan-Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari penelitian kepustakaan ini dikumpulkan bahan-bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum tidaklah mengenal adanya data, walaupun data itu diistilahkan sebagai data sekunder. Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa untuk memecahkan isu hukum secara preskriptif, maka diperlukan sumber-sumber hukum penelitian yang dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁴⁵ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Kemudian, yang dimaksud bahan-bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Lebih lanjut mengenai bahan hukum yang akan digunakan dalam penulisan Tesis ini adalah sebagai berikut:

⁴⁵ Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 60.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
4. Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan pada pembahasan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan untuk mendukung pembahasan dalam penelitian ini meliputi buku-buku, jurnal, doktrin atau pendapat para ahli hukum, serta sumber hukum

lain yang diperoleh melalui internet dan relevan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang digunakan untuk mendukung bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier mencakup kamus, ensiklopedia, internet dan lain-lain yang ada relevansinya dengan isu hukum dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini adalah teknik pengumpulan kepustakaan hukum. Pengumpulan bahan hukum ini bersumber dari kepustakaan hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan terkait yang ada di Indonesia dan meneliti kumpulan bahan hukum yang bersumber dari kepustakaan hukum.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini adalah teknik analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan salah satu cara menganalisis dari data atau bahan hukum yang diharapkan

atau diperlukan dan data atau bahan hukum mana yang tidak relevan.⁴⁶

Oleh karena itu, dalam analisis kualitatif, fokusnya tidak hanya pada pengungkapan kebenaran, tetapi juga pada pemahaman terhadap kebenaran tersebut.

6. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Setelah semua data dikumpulkan data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian diolah dengan melakukan inventarisasi dan sistematisasi⁴⁷ terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum. Setelah bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan, selanjutnya dilakukan pengolahan bahan-bahan hukum dengan cara mengadakan sistemisasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut.

7. Teknik Penarikan Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan hukum mengenai kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia yang ditinjau dari sistem otonomi daerah. maka teknik penarikan kesimpulan terhadap isu hukum (*legal issue*) dalam penelitian ini menggunakan logika berpikir deduktif. Maksudnya yakni menarik kesimpulan yang bersifat

⁴⁶ Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 106.

⁴⁷ Sugiono, 2017. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hlm. 147.

khusus dari hal-hal yang bersifat umum. Seperti memulai dari asas atau prinsip hukum dan aturan hukum terhadap permasalahan yang diteliti.⁴⁸

⁴⁸ Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 76.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Akhmad Nikhrawi Hamdi, 2022. *Buku Ajar Sistem Hukum Indonesia*, Banjarmasin: Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al-Banjary Banjarmasin.
- Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan kedua, Yogyakarta: FH UII Press.
- Budiman Tanuredjo dan Todung Mulya Lubis, 2024. *Keadilan Elektoral di MK*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Fakhry Amin, 2023. *Ilmu Perundang-Undangan, Science Signaling*, Banten: PT Sada Kurnia Pustaka.
- Handri Raharjo, 2016. *Sistem Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Hasanal Mulkan dan Serlika Aprita, 2023. *Hukum Otonomi Daerah*, cetakan kesatu, Bogor: Mitra Wacana Media.
- Hendra Sudrajat, 2024. *Otonomi Daerah dan Good Governance*, Surabaya: CV. Mitra Mandiri Persada.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, cetakan kelima, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.
- Lihat Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.
- Maria Farida Indrati, 2020. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: PT Kanisius.
- Ma'ruf Cahyono, 2018. *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, cetakan kesatu, Malang: Badan Pengkajian MPR RI.
- Muhaimin, 2020. *Metode Penelitian Hukum*, NTB: Mataram University Press.
- Nurul Huda, 2020. *Hukum Lembaga Negara*, cetakan kesatu, Bandung: PT Refika Aditama.
- Satya Arinanto, dkk, 2022. *Peraturan Menteri Dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*, Depok: PT Raja Grafindo Persada.
- Sugiono, 2017. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta.

B. Jurnal

- Amam Ma'arij, "Analisis Penerapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Terhadap Pelaksanaan Pemerintahan Daerah", *Tajdid: Jurnal Pemikiran Dan Kemanusiaan*, Vol. 4 No.2 (2020).

- Arifuddin N, "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah", *Al-Ishlah: Jurnal Hukum* Vol. 23 No. 1 (2020).
- Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya", *Journal Undip*, Vol. 47 No. 1 (2018).
- Bivtri Susanti, "Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Jentera*, Vol. 1 No. 2 (2017).
- Dewi Haryanti, "Kontruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau", *Kontruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau*, Vol. 2 No. 2 (2015).
- Dini Sri Wahyuni, dkk., "Pendekatan Futuristik", *Education and Learning Journal*, Vol. 2 No. 3 (2023).
- Fuady dalam Jeane Neltje Saly, dan Ermita Ekalia, "Status Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat Setempat Terkait Relokasi Pulau Rempang", *Universitas Tarumanegara: Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 7 No. 2 (2023).
- I. Matitaputty Marlien, "Desentralisasi Dan Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia", *Universitas Pattimura Ambon: Jurnal SASI* Vol. 18 No.1 (2012).
- Irwansyah, "Penggunaan Frasa "Diatur Dengan" dan Frasa "Diatur Dalam" Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara*, Vol. 2, No. 1 (2023).
- I Wayan Joniarta, dkk, "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Administratif Di Municipio Dili Timor-Leste", *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol.10 No.1 (2019).
- Jonathan Haamashea Wardoyo, dkk, "Pendelegasian Wewenang Pembentukan Peraturan Kepada Menteri", *Jurnal UNSRAT* Vol. 12 No. 2 (2024).
- Jumadi, "Paradigma Penyelenggaraan Negara dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum", *Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar: Jurnal El-Iqtishady* Vol. 1 No. 2 (2019).
- Juwita Putri Pratama, dkk, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Konstitusi*, Vol 19, No. 4 (2022).
- Michael Frans Berry, "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan", *Universitas Muhammadiyah Metro: Jurnal Muhammadiyah Law Review* Vol. 2 No.2 (2018).
- Muhamad Bacharuddin Jusuf, dan Adara Khalfani Mazin, "Penerapan Teori Hans Kelsen sebagai bentuk Upaya Tertib Hukum di Indonesia", *FORIKAMI: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat*, Vol. 2 No.1 (2023).

- M. Zulfa Aulia, "Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi" *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 1 (2018).
- Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum* Vol. 13, No. 1, (2006).
- Nita Ariyani, "Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Teori Dan Praktik Ketatanegaraan Di Indonesia", *Jurnal Justiciabelen*, Vol. 1 No. 2 (2018).
- Ofis Rikardo, dkk, "Peranan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia", *Jurnal Hukum Sasana* Vol. 10 No. 1 (2024).
- Parningotan Malau, dkk, "Eksistensi Peraturan Daerah dalam Negara Hukum Republik Indonesia", *Journal Unrika* Vol. 4 No. 1 (2022).
- Rahmawati, Nurnasrina, dan Heri Sunandar, "Hierarki Hukum Perbankan Syariah Di Indonesia", *Money: Journal of Financial and Islamic Banking*, Vol. 1 No.1 (2022).
- Ridwan, "Eksistensi dan Urgensi Peraturan Menteri dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial", *UII Yogyakarta: Jurnal Konstitusi*, Vol. 18 No. 4 (2021).
- Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Daulat Hukum*, Vol.1 No.1 (2018).
- Sayuti, "Konsep Rechtsstaat dalam Negara Hukum Indonesia", *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan* Vol. 4 No.2 (2011).
- Sri Wahyuni Laia dan Sodialman Daliwu, "Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia", *Jurnal Education and Development*, Vol.10 No.1 (2022).
- Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *e-Jurnal UNDIP*, Vol. 45 No. 2 (2016).
- Suyatno, "Kelemahan Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman dalam Hukum Indonesia", *Jurnal Universitas Bung Karno* Vol. 2 No.1 (2023).
- Tesano, "Hierarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011", *Jurnal Mahasiswa S2 Hukum UNTAN*, Vol. 53 No.9 (2011).
- Tri Bowo Hersandy Febrianto, "Peran Civil Law Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Dan Sosial Politik*, Vol. 2 No. 1 (2023).
- Ubaiyana dan Mar'atun Fitriah, 2021, "Kedudukan Peraturan Menteri Sebagai Bagian Dari Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU12/2011", *Jurnal Hukum*, Vol. 33, No. 2, Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.

C. Disertasi

Febrian, "Hirarki Aturan Hukum Di Indonesia", Surabaya: Universitas Airlangga, (2004).

D. Internet

Arief Barda Nawawi, "Aspek Teoritik Kewenangan Pemerintah", Artikel FH UNPATTI, 4 November 2011, <https://fh.unpatti.ac.id/aspek-teoritik-kewenangan-pemerintah/> diakses pada 13 April 2025 Pukul 11.33 WIB.

Baharuddin Lopa dalam Iqbal Basyari, "Peraturan Menteri Melemahkan Peran Legislasi Presiden", Artikel Kompas.id, 19 November 2019, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/11/19/peraturan-menteri-melemahkan-peran-legislasi-presiden> diakses pada 19 April Pukul 12.43 WIB.

Bayu Dwi Anggono dalam Andi Saputra, "Di Jerman Tumpang Tindih Regulasi Sempat Hambat Laju Ekonomi ", Artikel Detik Nawa, 14 Juli 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3560224/di-jerman-tumpang-tindih-regulasi-sempat-hambat-laju-ekonomi> , di akses pada 26 Maret 2025 Pukul 21.10 WIB.

Dian Dwi Jayanti, "Dua Peraturan Menteri, Mana yang berlaku?" , Hukum Online, 17 Januari 2023 <https://www.hukumonline.com/klinik/a/dua-peraturan-menteri-bertentangan-mana-yang-berlaku-lt63c662d55357b/> , di akses pada 8 April 2025 Pukul 19.45 WIB.

Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi", Artikel Kompas, 20 Maret 2017, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/630-merampingkan-regulasi.html> , di akses pada 22 Maret 2025 Pukul 19.40 WIB.

Umsu, "Tugas Menteri dan Wakil Menteri di Indonesia", deepublish store, 16 Oktober 2024, <https://fahum.umsu.ac.id/info/tugas-menteri-dan-wakil-menteri-di-indonesia/> , di akses pada 10 April 2025 Pukul 16:59 WIB.

Yusuf Abdhul Azis, "Apa itu Grand Theory: Jenis, Cara Menentukan dan Contoh", deepublish store, 29 Mei 2023, [Apa itu Grand Theory: Jenis, Cara Menentukan Dan Contoh - Deepublish Store](#) , di akses pada 3 Desember 2024 Pukul 16:33 WIB.

E. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).