

## **Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Di Indonesia Dari Masa Ke Masa**

**Mohd. Yusuf DM,**

Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Indonesia;  
yusufdaeng23@gmail.com

**Lassarus Sinaga**

Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Indonesia;  
lassarussinaga36@gmail.com

**Robi Mardiko**

Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Indonesia; R.mardiko@yahoo.com

**Misdar Syaril**

Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Indonesia; misdarsyahrli@gmail.com

**Geofani Milthree Saragih**

Ilmu Hukum, Universitas Riau, Pekanbaru, Indonesia; geofanimilthree@gmail.com

\*Corresponding Author

Info Artikel: Dikirim: --- ; Direvisi: ---; Diterima: ---

Cara sitasi: Nama Belakang, Inisial Nama Depan. Inisial Nama Tengah., Nama Belakang, Inisial Nama Depan., & Nama Belakang, Inisial Nama Depan. Inisial Nama Tengah. (Tahun).

Judul Artikel. *JPIIn: Jurnal Pendidik Indonesia*, vol(yy), xx-yy.

**Abstrak.** Secara konstitusional ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Penegasan demikian semakin memperkuat bahwa Indonesia adalah Negara yang sangat menjunjung tinggi hukum. Sehingga, pembentukan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan memiliki peranan yang penting dalam mewujudkan amanat konstitusi tersebut. Di Indonesia, pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (telah mengalami beberapa perubahan). Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ditegaskan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Salah satu produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia adalah Peraturan Daerah (PERDA). Dalam penelitian ini, akan dikaji mengenai Peraturan Daerah di Indonesia berdasarkan perspektif politik hukum. Pembahasan akan dimulai dari kajian mengenai sejarah pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia. Kemudian pembahasan selanjutnya akan dikaji mengenai kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif yuridis dengan mengaitkan pokok pembahasan terhadap topik utama di dalam penelitian ini. Hasil dari penelitian ini memperlihatkan telah banyak dinamika yang telah terjadi dalam Peraturan Daerah di Indonesia. Kemudian, kedudukan dari Peraturan Daerah di Indonesia berkedudukan yang paling rendah dari peraturan perundang-undang lainnya yang terdapat di dalam

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah.

**Abstract.** Constitutionally it is affirmed in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution that Indonesia is a constitutional state. Such an affirmation further strengthens that Indonesia is a country that highly upholds the law. Thus, the formation of law in the form of legislation has an important role in realizing the constitutional mandate. In Indonesia, arrangements regarding statutory regulations are regulated in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation (has undergone several amendments). In Article 7 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation, it is emphasized regarding the hierarchy of laws and regulations that exist in Indonesia. One of the legal products in the form of existing legislation in Indonesia is the Regional Regulation (PERDA). In this research, we will examine local regulations in Indonesia based on a legal political perspective. The discussion will start from a study of the history of the formation of regional regulations in Indonesia. Then the following discussion will examine the position of Regional Regulations in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. This research uses a type of juridical normative research by linking the subject matter to the main topic in this study. The results of this study show that there have been many dynamics that have occurred in local regulations in Indonesia. Then, the position of regional regulations in Indonesia is the lowest compared to other laws and regulations contained in Article 7 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation in Indonesia.

**Keywords:** Legal Politics, Legislation, Regional Regulations.

### **Pendahuluan**

Dalam suatu negara hukum, sudah pasti segala aspek kehidupan bernegara diatur oleh hukum. Dalam hal pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sudah seharusnya berangkat dari suatu dasar hukum, inilah yang dimaksud oleh *stufenbautheorie* yang dianut dalam hierarki norma yang ada di Indonesia. teori ini besar dan dikembangkan oleh Hans Kelsen dari muridnya. Peraturan daerah awalnya tidak memiliki kekuasaan yang begitu baik secara kekuasaan. Namun akhirnya, karena desakan gaung reformasi yang sangat mendesak pada masa ORBA, maka dilakukanlah amandemen terhadap UUD 1945.

Mengenai peraturan daerah sendiri secara konstitusional akan kita temui dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B UUD 1945 yang menegaskan daerah otonom, daerah otonomi khusus ataupun daerah istimewa (Jimly Asshiddiqie, 2020). Bila dikaji dari aspek sejarah, di Indonesia, Mohammad Yamin lah orang pertama yang membahas tentang masalah pemerintahan daerah yang disampaikan dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 (Ni'Matul

Huda, 2015). Peraturan-peraturan daerah otonom, daerah otonomi khusus dan daerah istimewa ini mencakup pula pengertian mengenai:

- A. Peraturan daerah sebagai produk legislasi bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD;
- B. Peraturan pelaksanaannya berupa peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh kepala pemerintah daerah, yaitu Gubernur, Bupati atau Wali Kota.

Di Indonesia sendiri saat ini terdapat 37 jumlah provinsi. Adapun struktur hierarkis pemerintahan daerah di Indonesia adalah sebagai berikut:

- A. Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:
  1. Peraturan Daerah Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta);
  2. Peraturan Daerah Pemerintahan Provinsi Daerah Otonomi Khusus, sebanyak 3 provinsi (Aceh, Papua dan Papua Barat);
  3. Peraturan Daerah Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DI Yogyakarta); dan
  4. Peraturan Daerah Provinsi sebagai daerah otonom yang bersifat umum, sebanyak 29 provinsi.
- B. Peraturan Gubernur Kepala Daerah Provinsi, yang meliputi:
  1. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta;
  2. Peraturan Gubernur Pemerintahan Daerah Provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat;
  3. Peraturan Gubernur Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
  4. Peraturan 29 Pemerintahan Daerah di seluruh Indonesia;
  5. Setara dengan Peraturan Gubernur, juga ada peraturan DPRD yang berlaku ke dalam di lingkungan DPRD Provinsi masing-masing.
- C. Peraturan Daerah pada tingkat kabupaten dan kota yang terdiri atas:
  1. Peraturan Daerah Pemerintahan Daerah Kabupaten yang bersifat otonom umum, sebanyak 415 dan Peraturan Daerah Pemerintahan kota sebagai daerah otonom yang bersifat umum sebanyak 93 kota di seluruh Indonesia, Perda Kabupaten dan Perda Kota berkedudukan setara dan sederajat, karena berlakunya hierarkis satu sama lain di bawah hierarki produk regulasi pemerintahan daerah provinsi;
  2. Peraturan Bupati dari sebanyak 416 Pemerintah Kabupaten di seluruh Indonesia dan Peraturan Wali Kota di 97 Pemerintahan Kota otonom di seluruh Indonesia.

Dalam penelitian ini, akan dikaji mengenai Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Di Indonesia. Pembahasan secara garis besar akan dibagi dua. Sub bab pertama akan membahas mengenai politik hukum peraturan daerah di Indonesia dari masa ke masa. Sub bab kedua akan membahas mengenai kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### **Metode**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi literatur (*library research*) (P. Andi, 2012). Jenis pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti di dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, terkhususnya dalam penelitian ini difokuskan pada politik hukum Peraturan Daerah di Indonesia. Penelitian hukum normatif didefinisikan penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan. Penelitian hukum normatif bisa juga disebut sebagai penelitian hukum doctrinal (Jonaedi Effendi & Johnny Ibrahim, 2018). Metode penelitian tersebut digunakan untuk mengkaji serta menganalisis secara normatif bagaimana politik hukum Peraturan Daerah di Indonesia dan mengkaji mengenai kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Prosedur dalam penelitian ini dilaksanakan dengan tahapan-tahapan yaitu mengumpulkan data Pustaka, membaca, mencatat, menelaah, mengumpulkan konsep atau naskah kemudian dilakukan elaborasi dan eksplanasi terhadap data atau teks yang terkumpul berkaitan dengan topik pembahasan utama di dalam penelitian ini. Hal ini sesuai dengan pendapat Zed (M. Zed, 2008) yang mengatakan bahwa riset Pustaka tidak hanya sebatas urusan membaca dan mencatat literatur atau buku, melainkan serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data Pustaka, membaca, mencatat serta mengolah bahan penelitian.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **A. Politik Hukum Peraturan Daerah Di Indonesia Dari Masa Ke Masa**

Peraturan Daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-Undang (Jimly Asshiddiqie, 2019) yang dibentuk oleh pemerintahan daerah. Pada pokoknya, kewenangan mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Adapun yang menjadi fungsi peraturan daerah adalah merupakan fungsi yang bersifat atribusi (Maria Farida Indrati S, 2019). Dalam UUD 1945 yang asli (sebelum

amandemen), pengaturan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam bab tersendiri yaitu Bab VI dengan judul Pemerintahan Daerah. Dalam UUD RIS 1949, ketentuan mengenai itu diatur dalam Pasal 46-67 dan dalam UUDS 1950 pada Pasal 131 dan 132 (Jimly Asshiddiqie, 2007). Membahas tentang sejarah peraturan daerah berkaitan erat dengan pemerintahan daerah, sehingga menjadi satu kesatuan. Berikut adalah sejarah singkat tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

A. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dibentuk sebagai landasan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini sangat sederhana, walaupun demikian memuat juga berbagai unsur esensial pemerintahan baru, di antaranya mengenai (Yusnani Hsyimzoem, 2018):

1. Pembentukan BPRD dengan jalan mengubah fungsi dan tugas dari KNID;
2. BPRD bersama-sama kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya;
3. BPRD terdiri atas sebanyak-banyaknya lima orang yang dipilih dari dan oleh anggota KNID sebagai badan eksekutif bersama-sama dan dipimpin oleh anggota KNID sebagai badan eksekutif bersama-sama dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari di bidang otonomi dan tugas pembantuan.

B. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-undang ini lahir sebagai penyempurnaan dari undang-undang yang berlaku sebelumnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini mengatur tentang perlunya penentuan batas-batas wewenang daerah sehingga daerah tidak memasuki wewenang pemerintah pusat. Pada intinya, undang-undang ini menegaskan tentang pemerintahan daerah yang demokratis.

C. Undang-Undang Negara Indonesia Timur (UU NIT) Nomor 44 Tahun 1950

Undang-undang ini sebagai realisasi dari amanat dalam konstitusi RIS yang bertujuan untuk mengatur hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintahan daerah. Pada intinya, undang-undang ini lahir

untuk menyongsong pembentukan negara kesatuan dengan maksud menyesuaikan susunan ketatanegaraan pemerintah daerah dalam lingkungan Indonesia Timur dengan bentuk negara kesatuan.

D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini merupakan realisasi dari amanat UUDS 1950 yang secara tidak langsung mengkehendaki terjadinya perubahan aturan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah. Pada intinya, undang-undang ini lahir untuk mengantisipasi perkembangan ketatanegaraan dengan memberikan kewenangan kepada daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri yang disesuaikan dengan konsep negara kesatuan.

E. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri Dan Penyerahan Keuangannya Kepada Pemerintah Daerah

Penetapan presiden ini lahir sebagai upaya penyesuaian susunan pemerintahan daerah sesuai dengan UUD 1945 (setelah UUDS tidak berlaku lagi).

F. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Setelah UUDS berlaku selama sembilan tahun, maka berlakulah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Undang-undang ini memperkuat posisi kepala daerah dengan tujuan untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara, dimana DPRD bertanggung jawab kepada kepala daerah.

G. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Undang-undang ini pada intinya dibentuk untuk menyesuaikan dengan perkembangan yang ada. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, aturan ini mengatur mengenai daerah otonom dan susunan pemerintahan dekonsentrasi. Namun demikian, undang-undang ini meninggalkan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah.

H. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini lahir sebagai landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini lahir sebagai salah satu hasil dari reformasi pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. undang-undang ini diharapkan dapat untuk mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik.

I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini hadir untuk menggantikan undang-undang sebelumnya dalam hal pengaturan pemerintahan daerah. Undang-undang ini mempertegas tentang asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

J. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini lahir dengan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturan pemerintahan daerah. Sampai saat ini, undang-undang ini masih berlaku.

K. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini lahir sebagai respon terhadap adanya perubahan terhadap undang-undang yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati dan wali kota yang mengatur wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah. Sehingga perlu untuk dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Tentang Peraturan Daerah terbaru untuk memasukkan pengaturan tentang pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal ini khususnya mengenai kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.

## **B. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah (Josef Mario Monteiro, 2016). Secara ringkas, pengaturan tentang peraturan daerah secara konstitusional telah ditegaskan diawal pembahasan makalah ini dan di dalam sejarah pemerintahan daerah. Dalam hukum positif pasca reformasi, pengaturan daerah akan ditemui dalam pasal 7 huruf e Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah itu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang ini, pengaturan tentang peraturan daerah secara hierarki diatur dalam Pasal 7, namun mengenai peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dipisahkan secara hierarkis, yang dimana dalam undang-undang sebelumnya, hierarkinya disamakan dalam sebutan peraturan daerah.

Adapun peraturan Daerah Provinsi diletakkan dalam Pasal 7 huruf f sedangkan peraturan daerah kabupaten/kota itu diletakkan pada Pasal 7 huruf g. Terakhir, pengaturan tentang peraturan perundang-undangan terbaru diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Peraturan Perundang-Undang. Secara hierarkis, mengenai peraturan daerah tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya. Hanya saja ada perubahan dari beberapa teknis dalam pembentukan peraturan daerah. Dari latar belakang tersebut, peneliti tertarik menulis kajian jurnal dengan judul Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Di Indonesia

### **Simpulan**

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah. Secara ringkas, pengaturan tentang peraturan daerah secara konstitusional telah ditegaskan diawal pembahasan makalah ini dan di dalam sejarah pemerintahan daerah. Dalam hukum positif pasca reformasi, pengaturan daerah akan ditemui dalam pasal 7 huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Setelah itu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang ini, pengaturan tentang peraturan daerah secara hierarki diatur dalam Pasal 7, namun mengenai peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dipisahkan secara hierarkis, yang dimana dalam undang-undang sebelumnya, hierarkinya disamakan dalam sebutan peraturan daerah.

Adapun peraturan Daerah Provinsi diletakkan dalam Pasal 7 huruf f sedangkan peraturan daerah kabupaten/kota itu diletakkan pada Pasal 7



huruf g. Terakhir, pengaturan tentang peraturan perundang-undangan terbaru diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Peraturan Perundang-Undang. Secara hierarkis, mengenai peraturan daerah tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya. Hanya saja ada perubahan dari beberapa teknis dalam pembentukan peraturan daerah.

### **Ucapan Terima Kasih**

Penulis mengucapkan terimakasih terhadap semua pihak yang sudah ikut serta dalam penyusunan penelitian ini. Kelima penulis yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga penelitian dalam bentuk karya ilmiah jurnal ini dapat selesai dengan baik dan tepat pada waktunya, semoga penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan hukum di Indonesia terutama dalam hal pembahasan mengenai politik hukum Peraturan Daerah di Indonesia.

### **Daftar Pustaka**

- Jimly Asshiddiqie. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. PT Bhuana Ilmu Komputer.
- Jimly Asshiddiqie. (2019). *Perihal Undang-Undang*. Raja Grafindo.
- Jimly Asshiddiqie. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Konpres.
- Josef Mario Monteiro. (2016). *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Yustisia.
- Maria Farida Indrati S. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan*. Kanisius.
- Ni'Matul Huda. (2015). *Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo.
- Yusnani hsyimzoem. (2018). *Hukum Pemerintahan Daerahi*. Raja Grafindo.