

SEJARAH DAN EKSISTENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Dicky Eko Prasetyo

Peneliti Pusat Kajian Hukum dan Pembangunan, Universitas Negeri Surabaya

Email : dickyekoprasetyo@gmail.com

Received: 2022-12-07, Revision :2023-01-13, Accepted : 2023-01-13

Abstrak

Peraturan Daerah sejatinya merupakan implikasi dari hadirnya orientasi otonomi daerah sebagai salah satu tujuan dari gerakan reformasi. Sebagai manifestasi otonomi daerah, Peraturan Daerah sejatinya memiliki orientasi untuk meletakkan kemandirian dan responsivitas daerah terkait perkembangan dan kebutuhan hukum di daerah. Penelitian ini bertujuan menggali aspek historis gagasan pengoptimalan peraturan daerah sebagai bagian dari upaya meneguhkan otonomi daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan mengedepankan pada pendekatan konsep, perundang-undangan, serta pendekatan sejarah. Hasil penelitian menegaskan bahwa sejarah pembentukan peraturan daerah pada era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini terjadi berbagai perubahan terkait pengaturan peraturan daerah yang terjadi secara signifikan terutama pascareformasi yang salah satu tuntutan reformasi adalah adanya otonomi daerah yang tentunya hal ini berdampak pada pengaturan terkait peraturan daerah. Pengaturan mengenai peraturan daerah sejatinya mendapatkan kedudukan yang jelas terutama era pascareformasi karena salah satu tuntutan reformasi adalah otonomi daerah yang secara *mutatis mutandis* juga memerlukan instrumen peraturan daerah. Orientasi ke depan, perlunya kajian dan penelitian mengenai produk hukum berupa Peraturan Bersama Antardaerah/Peraturan Bersama Kepala Daerah yang memerlukan kajian dan analisis terutama berkaitan dengan kedudukan hukum Peraturan Bersama Antardaerah/Peraturan Bersama Kepala Daerah serta bagaimana metode pengujiannya (*judicial review*), bagaimana mekanisme pembatalannya, hingga efektivitas pelaksanaannya.

Kata Kunci: *Judicial Review, Otonomi Daerah, Peraturan Daerah.*

Abstract

*Regional regulations are actually an implication of the presence of regional autonomy orientation as one of the objectives of the reform movement. As a manifestation of regional autonomy, regional regulations actually have an orientation to place regional independence and responsiveness regarding developments and legal needs in the region. This study aims to explore the historical aspects of the idea of optimizing regional regulations as part of efforts to strengthen regional autonomy. This research is normative legal research by prioritizing conceptual, statutory, and historical approaches. The results of the study confirm that the history of the formation of regional regulations in the early independence era, the Old Order era, the New Order era, to the reform era and currently there have been various changes related to the regulation of regional regulations that have occurred significantly, especially post-reform where one of the demands for reform is the existence of regional autonomy which of course this has an impact on regulations related to regional regulations. Regulations regarding regional regulations actually get a clear position, especially in the post-reformation era because one of the demands for reform is regional autonomy which *mutatis mutandis* also requires regional regulatory instruments. Orientation to the future, the need for studies and research on legal products in the form of Joint Inter-regional Regulations/Joint Regulations of Regional Heads which require study and analysis, especially with regard to the legal standing of Joint Regulations between Regions/Joint Regulations of Regional Heads and what is the method of testing (*judicial review*), what is the cancellation mechanism, to the effectiveness of its implementation.*

Keywords: *Judicial Review, Regional Autonomy, Regional Regulations.*

LATAR BELAKANG

Pembahasan mengenai peraturan daerah sejatinya selalu beriringan dengan konsepsi otonomi daerah. Pada hakikatnya, otonomi daerah merupakan kewenangan daerah yang bersifat mandiri serta disesuaikan dengan kebutuhan serta kondisi daerah masing-masing.¹ Diskursus serta perdebatan terkait otonomi daerah telah berlangsung bahkan sebelum Negara Indonesia baik secara *de facto* maupun *de jure* terbentuk. Dalam rapat BPUPK hingga PPKI contohnya, terdapat diskusi terkait negara kesatuan (unitaris) atau negara serikat (federalis) yang juga berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah.² Salah satu dampak dari adanya kewenangan pemerintah daerah tentunya adalah kewenangan mengatur (*regelend functie*) dari pemerintah daerah dengan adanya peraturan daerah.

Diskursus mengenai pemerintahan daerah dalam rapat BPUPK hingga PPKI akhirnya disepakati pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan disahkannya Konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa, “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, maka adanya produk hukum berupa peraturan daerah sejatinya difasilitasi oleh negara dalam

konstitusi UUD 1945 terutama terkait dengan frasa “...hak hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.³ Dalam hal ini, maka segala bentuk kesetimewaan daerah termasuk kewenangan untuk membentuk suatu peraturan berupa peraturan daerah sejatinya telah terfasilitasi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945. Lebih lanjut, hal ini juga diperkuat oleh penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang menegaskan bahwa, “.....Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.” Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, sejatinya dijelaskan bahwa di daerah-daerah otonom akan didirikan sebuah badan perwakilan daerah yang menjadi “representasi perwakilan masyarakat di suatu daerah” yang memiliki fungsi untuk mengawasi sekaligus menyampaikan aspirasi masyarakat di daerah kepada pemerintah daerah maupun kepada pemerintah pusat.⁴ Konsekuensi dari adanya badan perwakilan daerah tersebut dimungkinkannya adanya suatu peraturan yang merupakan hasil kesepakatan antara pemerintah daerah dengan representasi perwakilan masyarakat di suatu daerah yang terhimpun dalam badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, sejatinya urgensi adanya peraturan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan konsepsi otonomi daerah.

Eratnya hubungan antara otonomi daerah dengan peraturan daerah membuat pembahasan serta diskursus mengenai peraturan daerah selalu berkaitan juga dengan otonomi daerah. Dalam hal ini, pembahasan

¹I Wayan Gede Suacana, *Desentralisasi Dan Otonomi Asimetris Bagi Provinsi Bali Dan Daerah Istimewa Yogyakarta*, 1st ed. (Pasuruan: Qiara Media, 2020).

²RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar: Memuat Salinan Dokumen Otentik Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, 1st ed. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

³Ika Dina Amin, “Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (

Pengelolaan Keuangan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah),” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa* 3, no. 1 (2013): 39–46, <https://doi.org/10.4103/1673-5374.228722>.

⁴M. Rendi Aridhayandi, “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 4 (2018): 883, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no4.1807>.

otonomi daerah yang telah dipersiapkan sejak dalam rapat BPUPK hingga PPKI membuat pembahasan terkait peraturan daerah meskipun tidak secara *expressive verbis* juga telah dilaksanakan dalam rapat BPUPK dan PPKI.⁵ Dalam perkembangannya, pembahasan mengenai peraturan daerah juga mengemuka dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia baik pada masa pascakemerdekaan, era orde lama, orde baru, bahkan hingga era reformasi. Hal ini karena diskursus mengenai peraturan daerah bersifat fleksibel terutama ketika berkaitan dengan aspek otonomi daerah.

Penelitian ini berupaya memotret, mendeskripsikan, mengkritisi, sekaligus menyimpulkan perkembangan sejarah peraturan daerah dari era sebelum kemerdekaan (rapat BPUPK dan PPKI), era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini. Harapannya, tulisan ini mampu melihat serta memberikan kritikan atas perkembangan diskursus peraturan daerah termasuk kedudukan hukumnya dalam hierarki dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Penelitian ini berkaitan dengan sejarah serta perkembangan diskursus mengenai peraturan daerah dari era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini dengan dua rumusan masalah, yaitu: (i) Bagaimana perkembangan diskursus mengenai peraturan daerah dari era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini?, dan (ii) Bagaimana perkembangan kedudukan hukum peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan fokus kajian

kesejarahan peraturan daerah. Bahan hukum primer yang digunakan adalah berbagai instrument hukum sejak era orde lama, orde baru, hingga reformasi yang berkaitan dengan peraturan daerah. Bahan hukum sekunder adalah kajian dan penelitian mengenai peraturan daerah dan otonomi daerah. Bahan non-hukum adalah kamus hukum. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan historis.

ANALISIS DAN DISKUSI

Sejarah Perkembangan Diskursus Mengenai Peraturan Daerah

Peraturan daerah sebagai bagian dari kewenangan pemerintah daerah sejatinya menjadi kajian yang menarik untuk ditelusuri dan didalami. Hal ini dikarenakan pembahasan mengenai peraturan daerah selalu berkelindan dengan gagasan otonomi daerah. Lebih lanjut, tulisan ini berupaya melihat perkembangan sejarah peraturan daerah pada era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini. Berikut ini penjabaran mengenai sejarah perkembangan peraturan daerah:

a. Era Awal Kemerdekaan (1945-1949)

Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang, sejatinya pembahasan mengenai peraturan daerah telah dibahas dalam rapat BPUPK dan PPKI terutama dalam rangka persiapan kemerdekaan Indonesia. Meski begitu, sejatinya gagasan peraturan daerah juga sempat mulai disinggung terutama beriringan dengan gagasan otonomi daerah dan desentralisasi. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto⁶ bahkan mulai pada tahun 1903 Pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan *Desentralisatie Wet* 1903 yang berfokus pada aspek keuangan di daerah. Meski telah mengakui adanya asas

⁵Reynold Simandjuntak, "Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional," *De Jure, Syariah Dan Hukum* 07, no. 01 (2015): 57-67.

⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*

(*Kebijakan Dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial Di Indonesia (1900-1940)*), 1st ed. (Surabaya: Bayumedia, 2004).

desentralisasi, namun Pemerintah Hindia Belanda hanya berfokus pada desentralisasi dalam aspek keuangan di daerah dalam hal ini termasuk membentuk Dewan Lokal (*locale raad*) yang memiliki wewenang diantaranya: memenuhi kebutuhan wilayah, mengurus keuangan termasuk pengeluaran masing-masing daerah, meminjam uang serta menetapkan peraturan daerah (*verordening*) atas petunjuk dari Gubernur Jendral.⁷ Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa adanya kewenangan penyusunan peraturan daerah sejatinya telah dimulai pada tahun 1903 melalui *Desentralisatie Wet* 1903 yang kemudian diperkuat dengan *Regeringsreglement* (RR) yang terkenal dengan sebutan *Wet Op de Indische Staatregeling* yang diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1920.⁸ Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa meskipun hanya berkaitan dengan aspek keuangan daerah, namun pembentukan peraturan daerah sebagai bagian dari implementasi asas desentralisasi sejatinya telah diperkenalkan oleh Pemerintah Hindia Belanda mulai tahun 1903.

Pada masa awal kemerdekaan, pembentukan peraturan daerah belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara optimal mengingat saat itu Indonesia masih dalam upaya untuk mempertahankan kemerdekaan pascaproklamasi 17 Agustus 1945. Sejak berlakunya konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, maka segala hal yang berkaitan dengan aspek politik dan ketatanegaraan didasarkan atas ketentuan UUD 1945 maupun konvensi ketatanegaraan yang berfungsi menjalankan ketatanegaraan Indonesia di masa revolusi/awal kemerdekaan.⁹ Hal ini sejatinya telah jelas dicantumkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang

menegaskan bahwa, “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Hal ini menunjukkan bahwa segala bentuk peraturan (termasuk juga mengenai pembentukan peraturan daerah) masing berdasarkan pada aturan terdahulu. Menurut hemat penulis, dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah pada masa awal kemerdekaan masih didasarkan pada *Desentralisatie Wet* 1903 dan *Wet Op de Indische Staatregeling* yang diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1920. Hal ini karena pada masa pendudukan Jepang, sistem pemerintahannya didasarkan pada sistem kepemimpinan Bala Tentara Jepang yang lebih menekankan pada sistem kepemimpinan saat perang atau kondisi darurat. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa berdasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maka penyusunan peraturan daerah tetap didasarkan pada aturan Pemerintah Hindia Belanda. Meski begitu, karena kondisi masih darurat dan pada masa revolusi, maka upaya pembentukan peraturan daerah belum secara optimal terfasilitasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain adanya faktor kekacauan di masyarakat pada masa revolusi, hukum pada masa revolusi juga sering diubah dengan alasan keadaan dan kondisi darurat. Salah satu contohnya adalah dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober Tahun 1945 yang berisi bahwa Komite Nasional yang dibentuk pada tanggal 29 Agustus 1945 yang pada awalnya sebagai bagian dari lembaga eksekutif kemudian diubah kedudukannya sebagai lembaga legislatif.¹⁰ Adanya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober Tahun 1945 tersebut sejatinya telah mengubah

⁷ *Ibid.*

⁸ Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, 5th ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018).

⁹ R.M. A.B. Kusuma, “Sistem Pemerintahan Sebelum Dan Sesudah Amandemen,” *Konstitusi* 1, no. 1 (2010): 11–12.

¹⁰ Hananto Widodo, Dicky Eko Prasetyo, and Fradhana Putra Disantara, “Relasi Kekuasaan Antar Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Pandecta Research Law Journal* 15, no. 1 (2020): 13–25, <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i1.24554>.

beberapa pasal dalam UUD 1945 yang telah disepakati dan sah berlaku, namun karena kondisi darurat dan merupakan bagian dari konvensi ketatanegaraan, maka Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober Tahun 1945 tersebut sah dan diberlakukan.¹¹ Berdasarkan uraian tersebut, maka belum stabilnya kondisi ketatanegaraan Indonesia menyebabkan impelmentasi pembuatan peraturan daerah belum dapat dilaksanakan secara maksimal pada masa awal kemerdekaan.

Meksi gejolak revolusi untuk mempertahankan kemerdekaan masih berkecamuk, namun dalam pembentukan peraturan daerah pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) (UU No. 1 Tahun 1945 tentang KND). Berdasarkan penjelasan UU No. 1 Tahun 1945 tentang KND dijelaskan bahwa daerah diberi kebebasan dan keleluasaan untuk mengatur (*vrijheid van regeling*) melalui peraturan daerah dengan dua orientasi,¹² yaitu: *pertama*, peraturan daerah dapat menjadi peraturan pelaksanaan dari peraturan pusat yang kedudukannya lebih tinggi berdasarkan prinsip *medebewind* dan *self-government*. *Kedua*, peraturan daerah diadakan untuk menindaklanjuti suatu Undang-Undang, sehingga peraturan daerah harus mendapat pengesahan dari pemerintah pusat. Lebih lanjut, pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah diatur lebih komprehensif dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No. 22 Tahun 1948). Dalam Pasal 28 UU No. 22 Tahun 1948 mengatur mengenai peraturan daerah diantaranya bahwa, “Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah untuk kepentingan daerah atau untuk kepentingan pekerjaan tersebut dalam pasal 24 membuat peraturan yang disebut "Peraturan-Daerah" ditambah dengan tingkatan dan nama daerah”.¹³ Selain itu, Pasal 28 UU No. 22 Tahun 1948 juga memberi batasan bagi peraturan daerah diantaranya: “(i) Dalam Peraturan daerah tidak diperkenankan diatur sesuatu yang telah diatur dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah atau yang telah diatur dalam peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, (ii) Peraturan daerah tingkatan lebih atas tidak boleh mengatur hal-hal yang masuk urusan rumah tangga daerah tingkatan lebih rendah, (iii) Peraturan daerah tidak berlaku lagi jika hal-hal yang diatur didalamnya kemudian diatur dalam Undang-undang atau dalam Peraturan Pemerintah atau dalam peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, (iv) Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dan (v) Peraturan daerah dipandang mulai berlaku sesudah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan diumumkan menurut cara yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pada era awal kemerdekaan penyusunan peraturan daerah pada awalnya masih mendasarkan pada *Desentralisatie Wet* 1903 dan *Wet Op de Indische Staatregeling* yang diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1920 sebagai tindak lanjut Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Meski begitu, penyusunan peraturan daerah lebih lanjut diatur dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang KND meskipun secara sekilas dan tidak

¹¹Supardi Supardi, “Optimalisasi Jabatan Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasca-Amandemen,” *Ijtihad* 34, no. 2 (2019): 161–76, <https://doi.org/10.15548/ijt.v34i2.15>.

¹²Muhammad Idris Patarai, *Desentralisasi Pemerintahan Dalam Perspektif Pembangunan Politik Di Indonesia*, 2nd ed. (Makassar: De La Macca, 2015).

¹³Dian Agung Wicaksono Eriko Fahri Ginting, “Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 75–90.

ditentukan batas-batas suatu peraturan daerah, sehingga pemerintah akhirnya mengundang UU No. 22 Tahun 1948 terutama dalam Pasal 28 UU No. 22 Tahun 1948 yang memberikan batasan-batasan yang jelas terkait penyusunan peraturan daerah.

b. Era Orde Lama (1949-1966)

Penulis menggunakan istilah “orde lama” untuk menjelaskan terkait dengan masa pemerintahan Presiden Sukarno setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) hingga tahun 1966 yang mana secara *de facto* setelah adanya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) Tahun 1966 Presiden Sukarno dianggap tidak lagi menjadi Presiden Indonesia. Oleh karena itu, dalam tulisan ini, era orde lama penulis beri jangka waktu yaitu tahun 1949 setelah KMB hingga tahun 1966 terutama setelah adanya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) Tahun 1966.

Berdasarkan amanat Pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 dibentuklah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai peraturan daerah dalam UU No. 1 Tahun 1957 sejatinya telah ditegaskan dalam Pasal 36-41. Secara prinsip, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah hanya meneruskan beberapa hal dalam UU No. 22 Tahun 1948 seperti peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan sebagainya. Namun, perbedaan UU No. 1 Tahun 1957 dengan UU No. 22 Tahun 1948 bahwa UU No. 1 Tahun 1957 mengatur juga aspek administratif peraturan daerah seperti pengaturan penempatan dalam lembaran daerah serta pencantuman dan batas suatu tindak pidana yang dapat diatur dalam peraturan daerah. Pasal 39 UU No. 1 Tahun 1957 menegaskan bahwa, “(i) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menetapkan hukuman kurungan selama-lamanya enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya, Rp. 5000,- (lima ribu rupiah) terhadap pelanggaran

peraturan-peraturannya, dengan atau tidak dengan merampas barang-barang tertentu, kecuali jikalau dengan undang-undang atau Peraturan Pemerintah ditentukan lain, (ii) Dalam hal pelanggaran ulangan (*recidive*) perbuatan pidana dimaksud dalam ayat (1) dalam waktu tidak lebih dari satu tahun sejak penghukum pelanggaran pertama tidak dapat diubah lagi, maka dapat diancamkan hukuman-hukuman sampai dua kali maksimum dari hukuman yang termaksud dalam ayat (1), (iii) Perbuatan pidana sebagai dimaksud dalam ayat 1 adalah pelanggaran, dan (iv) Peraturan Daerah yang memuat peraturan pidana tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah tingkat ke I dan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas bagi Peraturan Daerah lainnya”. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan dalam UU No. 1 Tahun 1957 terkait dengan peraturan daerah lebih komprehensif dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1948.

Diberlakukannya Dekret Presiden 5 Juli 1959 menyebabkan Indonesia memberlakukan kembali UUD 1945. Hal ini tentu berdampak pada keberlakuan UU No. 1 Tahun 1957 yang merupakan amanat dari UUDS 1950. Dalam hal ini, pemerintah mengundang UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Menurut Enny Nurbaningsih¹⁴ lahirnya UU No. 18 Tahun 1965 merupakan langkah transisi pemerintah dalam memberikan pengaturan terkait pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 maka perlu adanya pengaturan kembali terkait pokok-pokok pemerintah daerah yang sebagai ganti UU No. 1 Tahun 1957. Secara umum, UU No. 18 Tahun 1965 tidak berbeda jauh dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1957 karena memang UU No. 18 Tahun 1965 dibuat dalam rangka transisi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan peraturan daerah di era orde lama

¹⁴Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang*

Mengatur Dalam Era Otonomi Luas, 1st ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019).

sejatinya secara komprehensif terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1957 dan menindaklanjuti berlakunya kembali UUD 1945, maka diundangkanlah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang secara substantif tidak berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1957.

c. Era Orde Baru (1966-1998)

Era orde baru ditandai dengan dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) Tahun 1966 yang juga telah memulai kepeimpinan Suharto meskipun secara *de jure* Suharto baru resmi menjadi Presiden Indonesia pada 22 Juni 1966 dalam Sidang Umum ke-IV MPRS.¹⁵ Dalam pengaturan mengenai peraturan daerah, perubahan kepemimpinan dari Sukarno ke Suharto berdampak pada produk hukum terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah dan peraturan daerah. Pada awal era orde baru, dikeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Dalam TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966 ini, diatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan meliputi: UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden. Dalam hal ini, belum diatur mengenai adanya peraturan daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, dalam TAP MPRS No. XXI/MPRS Tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah juga tidak terdapat pasal yang berkaitan dengan peraturan daerah. Hanya terdapat Pasal 2 dan Pasal 3 TAP MPRS No. XXI/MPRS Tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah yang memberi ruang terkait peraturan daerah meskipun tidak disebutkan secara langsung. Pasal 2 TAP

MPRS No. XXI/MPRS Tahun 1966 menegaskan bahwa, “Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya semua urusan diserahkan kepada Daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang”, lebih lanjut dalam Pasal 3 TAP MPRS No. XXI/MPRS Tahun 1966 menegaskan bahwa, “Daerah diberi tanggung-jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu dibidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintah Daerah”. Berdasarkan Pasal 2 dan 3 TAP MPRS No. XXI/MPRS Tahun 1966 dapat ditarik kesimpulan bahwa frasa atau istilah peraturan daerah tidak terdapat dalam TAP MPRS No. XXI/MPRS Tahun 1966. Meski begitu, adanya pengaturan mengenai otonomi luas bagi daerah memungkinkan daerah untuk mengeluarkan produk hukum berupa peraturan daerah dalam mengurus rumah tangga daerah masing-masing.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, ketentuan mengenai peraturan daerah diatur secara tegas dalam UU *a quo*. Ketentuan terkait peraturan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 terdapat dalam Pasal 38-45. Secara umum, tidak terdapat perubahan signifikan mengenai peraturan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 jika dibandingkan dengan ketentuan peraturan daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965. Salah satu yang sedikit berbeda adalah ketentuan mengenai standar atau batasan-batasan terhadap keabsahan suatu peraturan daerah. Dalam Pasal 39 UU No. 5 Tahun 1974 batasan keabsahan suatu peraturan daerah ditentukan dengan beberapa indikator, diantaranya: (i) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, (ii) tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan

¹⁵Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dan (iii) tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah tingkat bawahnya. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketentuan mengenai peraturan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 sejatinya tidak memiliki perbedaan substantif dengan ketentuan dalam UU No. 18 Tahun 1965 kecuali dalam hal batasan keabsahan suatu peraturan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa sejatinya pengaturan terkait dengan peraturan daerah pada era orde baru tidak berbeda dengan pengaturan mengenai peraturan daerah pada era orde lama. Hal ini dapat dibuktikan dengan substansi UU No. 5 Tahun 1974 yang tidak berbeda jauh dengan substansi UU No. 18 Tahun 1965 yang berkaitan dengan peraturan daerah.¹⁶ Pada era orde baru, ada perkembangan hukum yang mana melalui TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966 ditentukanlah tata urutan peraturan perundang-undangan. Meski begitu, dalam TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966 peraturan daerah juga secara *expressive verbis* masih belum tercantum dalam TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966.

d. Era Reformasi dan Saat Ini (1998-Sekarang)

Era reformasi ditandai dengan turunya Presiden Suharto dari jabatannya setelah berkuasa kurang lebih selama 32 tahun.¹⁷ Salah satu tuntutan reformasi adalah adanya desakan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Hal ini dikarenakan pemerintah orde baru dianggap terlalu bersifat “*java-centris*” sehingga pembangunan hanya berfokus di Jawa sedangkan di luar Jawa ketimpangan sosial

serta infrastruktur masih belum mendapatkan perbaikan secara layak.¹⁸ Di era reformasi, dikeluarkanlah TAP MPR No. XV/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan dalam TAP MPR No. XV/MPR/1998 Tahun 1998 juha tidak menegaskan mengenai peraturan daerah tetapi lebih kepada proporsionalitas perimbangan keuangan pusat dan daerah terutama dalam mengelola sumber daya alam. Lebih lanjut dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sejatinya dijelaskan mengenai adanya peraturan daerah. Secara umum, tidak terdapat perbedaan substantif antara UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 5 Tahun 1974, dan UU No. 18 Tahun 1965. Perbedaan lebih terutama pada jumlah minimal ancaman pidana denda yang diperbolehkan diatur dalam peraturan daerah. Hal ini merupakan hal yang lumrah mengingat perkembangan kondisi perekonomian berdampak pada batasan minimal maupun maksimal terkait dengan pengaturan pidana denda. Secara umum, terkait dengan pembatalan peraturan daerah, baik yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 5 Tahun 1974 tidak memiliki perbedaan yang signifikan. Perbedaannya dalam UU No. 22 Tahun 1999 terkait pembatalan peraturan daerah juga disebutkan dan dijelaskan alasannya mengapa suatu peraturan daerah tersebut dibatalkan.

Lebih lanjut, dalam TAP MPR No. III/MPR/Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-

¹⁶ Amelia Martira and Harsanto Nursadi, “Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 177, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2490>.

¹⁷ Bachruddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik Yang Menentukan. Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, *Archipel*, vol. 76, 2008.

¹⁸ Hezron Sabar Rotua Tinambunan and Dicky Eko Prasetyo, “Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif,” *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019): 266, <https://doi.org/10.14710/mmh.48.3.2019.266-274>.

Undang-undang menjelaskan mengenai eksistensi peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 dijelaskan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Mengacu pada Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 maka dapat disimpulkan bahwa untuk pertama kalinya peraturan daerah diakui dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, dalam Pasal 3 ayat (7) dijelaskan bahwa pengertian peraturan daerah meliputi tiga hal, yaitu: (i) Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan Gubernur, (ii) Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, dan (iii) Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 selain mengakui eksistensi peraturan daerah sebagai bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan sekaligus juga memperluas makna peraturan daerah termasuk juga peraturan desa atau yang setingkat.¹⁹

Dalam perkembangannya, pengaturan mengenai peraturan daerah juga tercantum dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 32

Tahun 2004 terdapat beberapa perbaikan dalam pengaturan peraturan daerah diantaranya ditegaskan bahwa peraturan daerah dibentuk dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 diatur mengenai asas dalam materi muatan peraturan daerah. Selain itu, yang menarik dalam UU No. 32 Tahun 2004 yaitu adanya pengaturan serta jaminan mengenai partisipasi masyarakat dalam penmbuatan rancangan peraturan daerah serta adanya evaluasi dan pengawasan terhadap peraturan daerah.

Selanjutnya, pengaturan mengenai peraturan daerah juga terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Secara substantif, tidak terdapat perbedaan terkait pengaturan peraturan daerah antara UU No. 10 Tahun 2004 dan TAP MPR No. III/MPR/2000. Bahkan, UU No. 10 Tahun 2004 juga memperluas makna peraturan daerah sebagaimana TAP MPR No. III/MPR/2000 yang menegaskan bahwa peraturan daerah juga meliputi peraturan desa atau yang sederajat. Secara umum, hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka sejatinya pengaturan mengenai peraturan daerah dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan TAP MPR No. III/MPR/2000 adalah sama dan tidak berbeda secara substantif. Selanjutnya, dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dijelaskan bahwa terdapat perubahan hierarki peraturan perundang-undangan termasuk juga perbedaan

¹⁹ Nisrina Irbah Sati, "Ketetapan MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4

(2020):834, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2343>

dalam menempatkan peraturan daerah yang dipersempit hanya peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota serta tidak meliputi peraturan desa atau yang sederajat. Berikut ini merupakan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

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

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam UU No. 12 Tahun 2011 ketentuan mengenai peraturan daerah dipersempit hanya untuk peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Selain itu, dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ketentuan mengenai peraturan daerah juga secara komprehensif dijelaskan terutama terkait partisipasi masyarakat dalam mengajukan pancangan peraturan daerah hingga melakukan evaluasi peraturan daerah. Khusus terkait evaluasi peraturan daerah, UU No. 23 Tahun

2014 menjelaskan bahwa peraturan daerah Provinsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan untuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tepatnya dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 menegaskan bahwa pembatalan peraturan daerah seyogianya dilakukan melalui upaya *judicial review* di Mahkamah Agung. Hal ini karena konsep pembatalan peraturan daerah juga harus menjamin hak setiap warga negara untuk mengajukan *judicial review* atas peraturan daerah yang bermasalah. Berdasarkan pemaparan mengenai sejarah pembentukan peraturan daerah era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini berikut penulis sajikan tabel perkembangan sejarah pembentukan dan pengaturan terkait peraturan daerah.

Tabel. 1. Perkembangan Pengaturan terkait Peraturan Daerah

No	Era/Masa	Karakteristik Pengaturan terkait Peraturan Daerah	Catatan Kritis
1.	Awal Kemerdekaan (1945-1949)	-Pemerintahan masih belum stabil karena fokus pada revolusi mempertahankan kemerdekaan -Adanya UU No. 1 Tahun 1945 tentang KND menegaskan bahwa peraturan daerah dapat menjadi peraturan pelaksanaan dari peraturan pusat yang kedudukannya lebih tinggi berdasarkan prinsip <i>medebewind</i> dan <i>self-government</i> serta peraturan daerah diadakan untuk menindaklanjuti suatu Undang-	-Pada masa awal kemerdekaan peraturan daerah masih diorientasikan sebagai peraturan pelaksana dari aturan pemerintah pusat ke pemerintah daerah -Pengaturan mengenai materi dalam peraturan daerah pada masa awal kemerdekaan juga belum jelas dan tegas diatur

		<p>Undang, sehingga peraturan daerah harus mendapat pengesahan dari pemerintah pusat</p> <p>-Pasal 28 UU No. 22 Tahun 1948 yang memberikan batasan-batasan yang jelas terkait penyusunan peraturan daerah</p>	
2.	Era Orde Lama (1949-1966)	<p>-UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah hanya meneruskan beberapa hal dalam UU No. 22 Tahun 1948 seperti peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan sebagainya. Namun, perbedaan UU No. 1 Tahun 1957 dengan UU No. 22 Tahun 1948 bahwa UU No. 1 Tahun 1957 mengatur juga aspek administratif peraturan daerah seperti pengaturan penempatan dalam lembaran daerah serta pencantuman dan batas suatu tindak pidana yang dapat diatur dalam peraturan daerah</p> <p>-UU No. 18 Tahun 1965 tidak berbeda jauh dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1957 karena memang UU No. 18 Tahun 1965 dibuat dalam rangka transisi</p>	<p>-Sebenarnya penataan serta pengaturan administratif mengenai peraturan daerah sudah lebih baik dalam UU No. 1 Tahun 1957</p> <p>-Adanya Dekret Presiden 5 Juli 1959 yang membuat diundangkannya UU No. 18 Tahun 1965 yang secara substantif tidak berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1957</p>
3.	Era Orde Baru (1966-1998)	<p>-Peraturan daerah belum tercantum sebagai bagian dari tata urutan perundang-undangan nasional sebagaimana yang tercantum dalam TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia</p> <p>-Ketentuan terkait peraturan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 terdapat dalam Pasal 38-45</p> <p>- Pasal 39 UU No. 5 Tahun 1974 batasan keabsahan suatu peraturan daerah ditentukan dengan beberapa indikator, diantaranya: (i) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-</p>	<p>-Pengaturan mengenai administrasi dan pembentukan peraturan daerah sudah lebih baik</p> <p>-Peraturan daerah belum dimasukkan sebagai bagian dari tata urutan perundang-undangan nasional</p>

		undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, (ii) tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dan (iii) tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah tingkat bawahnya	
4.	Era Reformasi dan Saat Ini (1998-Sekarang)	<p>-Tidak terdapat perbedaan substantif antara UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 5 Tahun 1974, dan UU No. 18 Tahun 1965</p> <p>-TAP MPR No. III/MPR/Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan mengenai eksistensi peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan</p> <p>-UU No. 10 Tahun 2004 juga memperluas makna peraturan daerah sebagaimana TAP MPR No. III/MPR/2000 yang menegaskan bahwa peraturan daerah juga meliputi peraturan desa atau yang sederajat</p> <p>-UU No. 12 Tahun 2011 ketentuan mengenai peraturan daerah dipersempit hanya untuk peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota</p> <p>-Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 pembatalan peraturan daerah diharuskan melalui <i>judicial review</i> ke Mahkamah Agung</p>	<p>-Peraturan daerah sudah diakui sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan nasional</p> <p>-Terdapat inkonsistensi makna peraturan daerah yaitu dalam UU No. 10 Tahun 2004 peraturan daerah meliputi peraturan desa sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 peraturan daerah hanya di lingkup provinsi dan kabupaten/kota</p> <p>-Adanya mekanisme <i>judicial review</i> dalam pengujian/pembatalan peraturan daerah</p>

(Sumber: Kreasi Penulis)

Berdasarkan uraian di atas mengenai sejarah pembentukan peraturan daerah pada era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini terjadi berbagai perubahan yang signifikan terutama pascareformasi yang salah satu tuntutan reformasi adalah adanya otonomi daerah yang

tentunya hal ini berdampak pada pengaturan terkait peraturan daerah.

Perkembangan Kedudukan Hukum Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Perkembangan diskursus mengenai peraturan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, sejatinya menegaskan bahwa seiring dengan perkembangan waktu dan zaman, maka dinamika ketatanegaraan juga berkembang terutama dalam menyikapi pengaturan terkait peraturan daerah. Selain perkembangan diskursus mengenai eksistensi peraturan

daerah, hal yang menarik untuk dikaji dan dianalisis juga pada aspek kedudukan hukum peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam hal ini, akan diuraikan beberapa produk hukum yang menjelaskan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan serta analisis atas kedudukan hukum peraturan daerah dalam berbagai produk hukum tertentu. Berikut tabel dari kedudukan peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Tabel 2. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Masa Kemerdekaan	Pada Masa RIS 1949	Pada Masa UUDS 1950	Masa Kembali Dekrit 5 Juli 1959	Tap MPRS No XX/MPRS/1966	Tap MPR No III/MPR / 2000	UU No 10 Tahun 2004	UU No 12 Tahun 2011 (Pasal 7)
UUD 1945	KRIS 1949	UUDS 1950	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945	UUD NRI 1945	UUD NRI 1945
UU/Perpu	UU/ UUDarurat	UU / UU Darurat	Ketentuan MPRS	TAP MPR	TAP MPR	UU/PP Pengganti UU	TAP MPR
PP	PP	PP	UU/ Perpu	UU/ Perpu	Perpu	PP	UU/Perpu
Peraturan Menteri		Kepres	PP/ Peraturan Presiden	PP	PP	Peraturan Presiden	PP
		Peraturan Menteri	Keputusan Presiden	Keputusan Presiden	Keputusan Presiden	Peraturan Daerah	Peraturan Presiden
		Keputusan Menteri	Peraturan Menteri	Instruksi Presiden	Peraturan Daerah	Peraturan Desa	Perda Provinsi
		Peraturan - Peraturan Tingkat Daerah	Keputusan Menteri				Perda Kab/Kota
							Peraturan Desa (<i>Juncto</i> UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa)

Berdasarkan tabel di atas, serta pembahasan mengenai sejarah peraturan di atas sejatinya dapat disimpulkan bahwa adanya ruang serta fasilitas bagi daerah untuk membentuk suatu peraturan daerah sejatinya sudah ada pada masa UUDS 1950 terutama dalam UU No. 1 Tahun 1957 meskipun tidak kedudukan peraturan daerah masih belum jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan adanya Tap MPRS No XX/ MPRS/ 1966 yang juga tidak memasukkan peraturan daerah sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai peraturan daerah beserta kedudukan hukumnya dalam peraturan perundang-undangan mulai berkembang sejak era reformasi dikarenakan salah satu tuntutan dari reformasi adalah adanya otonomi daerah serta hubungan yang proporsionalitas antara pusat dan daerah. Dalam hal ini, peraturan daerah menjadi instrumen hukum yang penting dalam mewujudkan otonomi daerah serta hubungan yang proporsional antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 ditegaskan bahwa peraturan daerah menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan dengan adanya ekstitifikasi makna peraturan daerah yang meliputi: peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, serta peraturan desa/sederajat. Lebih lanjut dalam UU No 10 Tahun 2004 terkait dengan peraturan daerah secara substantif tidak berbeda dengan TAP MPR No. III/MPR/2000. Kedudukan hukum peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga konsisten diterapkan dalam UU No. 12 Tahun 2011, meskipun dalam UU ini makna peraturan daerah terjadi restriktifikasi atau penyempitan hanya peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dan tidak mencakup peraturan desa. Meski begitu, UU No. 12 Tahun 2011 bukan berarti tidak mengakui adanya peraturan desa, apalagi dalam UU No. 6 Tahun 2014 ditegaskan adanya eksistensi peraturan desa.

Dengan demikian, berdasarkan asas *lex specialis derogate legi generalis* maka peraturan desa/sederajat merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan di bawah peraturan daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa terkait pengaturan mengenai peraturan daerah sejatinya mendapatkan kedudukan yang jelas terutama pascareformasi karena salah satu tuntutan reformasi adalah otonomi daerah yang secara *mutatis mutandis* juga memerlukan instrumen peraturan daerah. Yang menjadi catatan adalah terkait inkonsistensi makna peraturan daerah yang dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 dan UU No 10 Tahun 2004 peraturan daerah dimaknai secara luas termasuk peraturan desa sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 peraturan daerah hanya dimaknai secara sempit yaitu berupa peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

PENUTUP

Sejarah pembentukan peraturan daerah pada era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini terjadi berbagai perubahan terkait pengaturan peraturan daerah yang terjadi secara signifikan terutama pascareformasi yang salah satu tuntutan reformasi adalah adanya otonomi daerah yang tentunya hal ini berdampak pada pengaturan terkait peraturan daerah. Salah satu permasalahan yang terjadi dalam pengaturan peraturan daerah bahwa pada awalnya peraturan daerah dianggap bukan bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan. Namun pascareformasi dipertegas bahwa peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai peraturan daerah sejatinya mendapatkan kedudukan yang jelas terutama era pascareformasi karena salah satu tuntutan reformasi adalah otonomi daerah yang secara *mutatis mutandis* juga memerlukan instrumen peraturan daerah. Yang menjadi

catatan adalah terkait inkonsistensi makna peraturan daerah yang dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 dan UU No 10 Tahun 2004 peraturan daerah dimaknai secara luas termasuk peraturan desa sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 peraturan daerah hanya dimaknai secara sempit yaitu berupa peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Saran terkait hasil kajian ini yaitu diperlukan penelitian, pengkajian, serta analisis kritis lebih lanjut terutama dalam mengkaji peraturan daerah. Terlebih lagi, adanya orientasi kerja sama antardaerah membuat adanya produk hukum berupa Peraturan Bersama Antardaerah/Peraturan Bersama Kepala Daerah yang memerlukan kajian dan analisis terutama berkaitan dengan kedudukan hukum Peraturan Bersama Antardaerah/Peraturan Bersama Kepala Daerah serta bagaimana metode pengujiannya (*judicial review*), bagaimana mekanisme pembatalannya, hingga efektivitas pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, Ika Dina. "Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pengelolaan Keuangan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)." *Jurnal Ilmiah Mahasiswa* 3, no. 1 (2013): 39–46. <https://doi.org/10.4103/1673-5374.228722>.
- Aridhayandi, M. Rendi. "Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 4 (2018): 883. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no4.1807>.
- Eriko Fahri Ginting, Dian Agung Wicaksono. "Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 75–90.
- Habibie, Bachruddin Jusuf. *Detik-Detik Yang Menentukan. Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi. Archipel*. Vol. 76, 2008.
- Ishaq. *Pengantar Hukum Indonesia*. 5th ed. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Kusuma, R.M. A.B. "Sistem Pemerintahan Sebelum Dan Sesudah Amandemen." *Konstitusi* 1, no. 1 (2010): 11–12.
- Kusuma, RM. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar: Memuat Salinan Dokumen Otentik Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. 1st ed. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Martira, Amelia, and Harsanto Nursadi. "Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 177. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2490>.
- Muhammad Idris Patarai. *Desentralisasi Pemerintahan Dalam Perspektif Pembangunan Politik Di Indonesia*. 2nd ed. Makassar: De La Macca, 2015.
- Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas*. 1st ed. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019.
- Sati, Nisrina Irbah. "Ketetapan MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2020): 834. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2343>.
- Simandjuntak, Reynold. "Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional." *De Jure, Syariah Dan Hukum* 07, no. 01 (2015): 57–67.
- Sitabuana, Tundjung Herning. *Hukum Tata Negara Indonesia*. 1st ed. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

- Suacana, I Wayan Gede. *Desentralisasi Dan Otonomi Asimetris Bagi Provinsi Bali Dan Daerah Istimewa Yogyakarta*. 1st ed. Pasuruan: Qiara Media, 2020.
- Supardi, Supardi. "Optimalisasi Jabatan Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasca-Amandemen." *Ijtihad* 34, no. 2 (2019): 161–76. <https://doi.org/10.15548/ijt.v34i2.15>.
- Tinambunan, Hezron Sabar Rotua, and Dicky Eko Prasetyo. "Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif." *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019): 266. <https://doi.org/10.14710/mmh.48.3.2019>.
- 266-274.
- Widodo, Hananto, Dicky Eko Prasetyo, and Fradhana Putra Disantara. "Relasi Kekuasaan Antar Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Pandecta Research Law Journal* 15, no. 1 (2020): 13–25. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i1.24554>.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda (Kebijakan Dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial Di Indonesia (1900-1940))*. 1st ed. Surabaya: Bayumedia, 2004.