



KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENETAPAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UUD RI TAHUN 1945

Elda Mutilawati¹, Yunimansyah², Ayu Umami³, Nur Intan Akuntari⁴
Program Studi Hukum, Universitas Siguntang Mahaputra, Palembang

Abstrak

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah era reformasi memberikan pengaruh besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama dalam pergeseran dari pola pemerintahan yang bersifat sentralistik menuju model desentralisasi. Perubahan konstitusi ini menegaskan bahwa daerah memiliki legitimasi untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri, yang pada gilirannya memperkuat prinsip otonomi daerah. Salah satu manifestasi konkret dari otonomi tersebut ialah kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah (Perda) sebagai perangkat hukum yang berlaku di tingkat lokal. Landasan yuridis kewenangan ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) dan (6) UUD 1945, serta diperinci lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun, implementasi kewenangan ini kerap menemui hambatan. Tidak sedikit Perda yang kemudian dibatalkan oleh pemerintah pusat maupun Mahkamah Agung karena dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, merugikan kepentingan umum, atau memuat ketentuan diskriminatif. Fenomena tersebut memunculkan dilema antara kebebasan daerah untuk membuat regulasi sesuai kebutuhan lokal dengan prinsip kesatuan hukum yang harus dijaga dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Atas dasar itu, analisis terhadap kewenangan daerah dalam pembentukan Perda menjadi penting, bukan hanya untuk memahami batas konstitusional yang melekat, tetapi juga untuk mengidentifikasi tantangan yang dihadapi serta merumuskan strategi penguatan otonomi daerah di masa depan.

Kata kunci: *UUD 1945, otonomi daerah, Peraturan Daerah, desentralisasi, hukum tata negara*

Pendahuluan

Reformasi konstitusi melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa dampak besar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Salah satu aspek paling fundamental dari perubahan tersebut adalah pergeseran paradigma dari pemerintahan yang bersifat sentralistik menuju sistem desentralisasi dengan menekankan prinsip otonomi daerah. Dalam kerangka inilah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingannya sendiri sesuai dengan aspirasi serta kebutuhan masyarakat setempat.

Kewenangan konstitusional tersebut tercermin secara jelas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki hak untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih jauh lagi, Pasal 18 ayat (6) menegaskan hak pemerintah daerah untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai instrumen hukum yang sah dalam sistem hukum nasional. Dengan kata lain, Perda bukan sekadar produk administratif, melainkan cerminan dari kemandirian daerah dalam menata rumah tangganya sendiri serta instrumen yuridis yang menghubungkan kepentingan lokal dengan kerangka hukum nasional.

Meskipun demikian, kewenangan tersebut tidak bersifat mutlak. Dalam praktik, muncul berbagai problematika yang menunjukkan bahwa pembentukan Perda masih menghadapi tantangan yang cukup serius. Banyak Perda yang dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, menghambat investasi, atau tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang bagaimana batas kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan Perda dapat dijalankan secara efektif tanpa mengganggu prinsip kesatuan hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Selain itu, kualitas substansi Perda juga kerap dipengaruhi oleh lemahnya penyusunan naskah akademik, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di bidang perundang-undangan, serta potensi konflik kepentingan antara pusat dan daerah. Akibatnya, Perda yang dihasilkan tidak jarang mengalami disharmoni dengan peraturan yang lebih tinggi atau bahkan menimbulkan perdebatan hukum di masyarakat.

Dengan demikian, kajian mengenai kewenangan daerah dalam pembentukan Perda menjadi relevan untuk dilakukan. Kajian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman lebih komprehensif mengenai landasan konstitusional, kedudukan Perda dalam hierarki hukum nasional, mekanisme pengawasan, serta tantangan yang dihadapi dalam praktik. Lebih jauh lagi, kajian ini dapat menawarkan solusi untuk memperkuat kapasitas kelembagaan daerah sehingga Perda yang lahir benar-benar mampu mendukung pembangunan daerah tanpa kehilangan konsistensinya dengan hukum nasional.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah **penelitian hukum normatif**, yang dalam literatur hukum sering juga disebut dengan istilah **penelitian doktrinal**. Fokus utama penelitian normatif adalah mengkaji norma-norma hukum positif yang berlaku, pandangan atau doktrin para ahli, serta prinsip-prinsip hukum yang relevan guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Dengan demikian, objek utama penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan serta doktrin hukum yang berkaitan erat dengan kewenangan pemerintah daerah dalam merumuskan dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda).

Untuk memperoleh jawaban komprehensif, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, antara lain:

1. **Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)**

Kajian dilakukan dengan menelaah secara sistematis norma yang termuat dalam UUD NRI 1945, terutama Pasal 18 ayat (2) dan (6) yang memberikan legitimasi konstitusional bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri serta menetapkan Perda. Selain itu, analisis juga mencakup ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menempatkan Perda dalam hierarki peraturan hukum, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Pendekatan ini digunakan untuk memahami landasan yuridis kewenangan pembentukan Perda.

2. **Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)**

Penelitian ini juga menelaah konsep-konsep hukum penting, seperti otonomi daerah, desentralisasi, tugas pembantuan, prinsip negara kesatuan, dan sistem hukum nasional yang terintegrasi. Pendekatan konseptual ini bertujuan untuk menempatkan kewenangan pembentukan Perda dalam kerangka teori dan prinsip ketatanegaraan Indonesia, sehingga dapat dilihat keseimbangan antara kemandirian daerah dengan kebutuhan menjaga keutuhan sistem hukum nasional.

3. **Pendekatan Kasus (Case Approach) (*opsional*)**

Selain kedua pendekatan di atas, penelitian ini juga memperhatikan praktik empirik berupa pembatalan Perda baik oleh pemerintah pusat maupun melalui mekanisme uji materiil di Mahkamah Agung. Beberapa putusan Mahkamah Agung maupun keputusan pembatalan Perda dijadikan rujukan sebagai contoh nyata untuk menguji sejauh mana batas kewenangan daerah dalam menetapkan regulasi lokal dapat dijalankan tanpa melanggar aturan hukum yang lebih tinggi.

Jenis dan Sumber Data

Data penelitian sepenuhnya bersumber dari **data sekunder** melalui studi kepustakaan. Data tersebut terdiri dari:

- **Bahan hukum primer**, meliputi UUD NRI 1945, UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 23 Tahun 2014, serta peraturan lain yang relevan.
- **Bahan hukum sekunder**, berupa buku, jurnal, artikel ilmiah, hasil penelitian, serta doktrin para pakar yang membahas persoalan otonomi daerah, pembentukan Perda, maupun prinsip negara kesatuan.
- **Bahan hukum tersier**, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan referensi lain yang membantu pemahaman istilah serta konsep hukum.

Teknik Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah **analisis kualitatif**, yaitu dengan cara menafsirkan norma-norma hukum yang berlaku, mengkonstruksi makna hukum dari peraturan dan doktrin, lalu menghubungkannya dengan teori-teori hukum yang relevan. Analisis ini tidak didasarkan pada data kuantitatif atau angka statistik, melainkan pada argumentasi hukum melalui penalaran yuridis (legal reasoning). Hasil analisis kemudian disajikan secara **deskriptif-analitis**, yaitu memaparkan secara runtut ketentuan hukum positif, doktrin, serta praktik yang relevan, lalu ditarik suatu kesimpulan normatif mengenai ruang lingkup, batasan, dan legitimasi kewenangan daerah dalam membentuk Perda

Pembahasan

1. Landasan Konstitusional

Hak pemerintah daerah untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) memiliki pijakan kokoh dalam konstitusi. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan Perda maupun peraturan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah serta tugas pembantuan. Ketentuan ini memberikan legitimasi bahwa Perda tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi merupakan produk hukum yang sah secara konstitusional. Dengan adanya pengaturan tersebut, Perda berperan sebagai media untuk menyalurkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat daerah, sekaligus sarana implementasi prinsip otonomi daerah. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kewenangan ini menandai adanya pengakuan terhadap kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan, meskipun tetap harus menjaga keserasian dengan kepentingan nasional.

2. Kedudukan Perda dalam Hierarki Hukum

Perda memiliki posisi yang jelas dalam sistem hukum nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Dalam struktur hierarki, Perda berada di bawah Undang-Undang/Perppu serta Peraturan Pemerintah. Konsekuensinya, meskipun Perda adalah instrumen hukum yang berlaku mengikat di tingkat daerah, substansi yang dikandungnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Prinsip *lex superior derogat legi inferiori* menjadi dasar utama dalam memastikan konsistensi tersebut. Oleh karena itu, dalam proses penyusunan Perda harus dilakukan harmonisasi dengan peraturan yang berlaku di tingkat pusat, agar tidak menimbulkan benturan

norma. Posisi Perda dalam sistem hukum nasional menegaskan sifatnya sebagai hukum yang bersifat mengikat secara umum di daerah, namun tetap berada dalam satu kesatuan sistem hukum nasional.

3. Batasan dan Mekanisme Pengawasan

Meskipun daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda, kewenangan tersebut tidaklah mutlak. Terdapat sejumlah batasan dan mekanisme pengawasan yang dirancang untuk memastikan kesesuaian Perda dengan prinsip negara hukum, antara lain:

- **Asas hierarki hukum:** Norma yang diatur dalam Perda harus tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi, mulai dari UUD 1945 hingga peraturan perundang-undangan lainnya.
- **Pengawasan pemerintah pusat:** Menteri Dalam Negeri serta Gubernur berwenang melakukan pengawasan terhadap Perda melalui mekanisme evaluasi, fasilitasi, bahkan pembatalan apabila substansinya bertentangan dengan kepentingan umum atau norma hukum yang lebih tinggi.
- **Uji materiil di Mahkamah Agung:** Apabila terdapat Perda yang dinilai bertentangan dengan undang-undang, masyarakat atau pihak berkepentingan dapat mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung. Mekanisme ini merupakan bentuk pengawasan yudisial guna menjaga konsistensi norma dalam sistem hukum nasional.

Dengan mekanisme tersebut, dapat dipastikan bahwa kewenangan daerah tidak keluar dari kerangka hukum nasional serta tetap dalam pengawasan yang terukur.

4. Tantangan dalam Praktik

Pada implementasinya, penyusunan dan pelaksanaan Perda masih menghadapi berbagai hambatan. Pertama, cukup banyak Perda yang dibatalkan baik oleh Kementerian Dalam Negeri maupun Mahkamah Agung karena bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedua, kualitas naskah akademik yang menjadi dasar penyusunan Perda kerap belum memadai, sehingga substansi Perda sering kali lemah secara yuridis maupun teoritis. Ketiga, keterbatasan kapasitas aparatur daerah dalam merumuskan norma hukum sering mengakibatkan Perda kurang berkualitas. Keempat, adanya tarik-menarik kepentingan antara pusat dan daerah, terutama ketika daerah berupaya menetapkan Perda yang lebih berpihak pada kebutuhan lokal, namun dianggap tidak sesuai dengan kebijakan nasional.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun kewenangan pembentukan Perda sudah dijamin oleh konstitusi, dalam praktiknya masih terdapat tantangan besar. Hal ini memerlukan langkah-langkah perbaikan, seperti peningkatan kapasitas legislasi di tingkat daerah, penguatan koordinasi pusat-daerah, serta optimalisasi mekanisme



harmonisasi agar Perda benar-benar mampu berfungsi sebagai instrumen hukum daerah yang efektif.

Kesimpulan

Kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud nyata penerapan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18 ayat (6). Perda tidak hanya berfungsi sebagai perangkat administratif, melainkan juga sebagai instrumen hukum yang mencerminkan kemandirian daerah dalam mengelola serta mengatur kepentingan masyarakat setempat. Oleh sebab itu, Perda memiliki kedudukan yang signifikan dalam sistem hukum nasional. Di satu sisi, ia menjadi bentuk pengakuan negara terhadap prinsip desentralisasi, sementara di sisi lain menjadi instrumen pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokal.

Walaupun demikian, kewenangan tersebut bukanlah kewenangan yang bersifat mutlak. Perda tetap harus berjalan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan tunduk pada asas hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, isi Perda tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, undang-undang, maupun peraturan perundangan di atasnya. Prinsip *lex superior derogat legi inferiori* menjadi dasar utama agar setiap produk hukum daerah tetap selaras dengan sistem hukum nasional yang terpadu. Selain itu, pengawasan dari pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur, serta mekanisme uji materiil oleh Mahkamah Agung, menjadi bagian penting untuk memastikan Perda sejalan dengan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam praktiknya, kewenangan daerah dalam membentuk Perda sering menghadapi tantangan yang cukup rumit. Banyak Perda dibatalkan karena dianggap tidak sesuai dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan kebijakan nasional. Tidak jarang pula muncul konflik kepentingan antara pusat dan daerah, yang berujung pada disharmoni regulasi dan melemahkan efektivitas Perda sebagai instrumen hukum daerah.

Karena itu, diperlukan strategi yang tepat guna memperkuat fungsi Perda sebagai sarana hukum dan pembangunan. Hal ini dapat dilakukan melalui peningkatan kapasitas kelembagaan, penguatan kualitas sumber daya manusia yang menangani legislasi, serta perbaikan metodologi dalam penyusunan naskah akademik. Lebih jauh lagi, harmonisasi antara regulasi pusat dan daerah merupakan syarat mutlak agar Perda yang dihasilkan tidak hanya sah secara formal, tetapi juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekaligus konsisten dengan kepentingan nasional.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa kewenangan pembentukan Perda merupakan aspek penting dari pelaksanaan otonomi daerah yang dijamin oleh konstitusi, meski tetap



harus berada dalam koridor hukum nasional. Agar Perda dapat berfungsi secara optimal sebagai alat pengaturan dan pembangunan, dibutuhkan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, peningkatan kualitas legislasi daerah, serta penguatan mekanisme harmonisasi hukum. Dengan cara tersebut, Perda dapat benar-benar berperan sebagai instrumen hukum yang efektif untuk mendorong pembangunan daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sekaligus menjaga keutuhan NKRI

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah, dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244)