

Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah

Interpretation of the Regional Government's Authority to Regulate in Implementing Government Affairs through the Formulation of Regional Regulations

Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta, Indonesia.
email: faiz.rahman@ugm.ac.id

Naskah diterima: 1 Mei 2020
Naskah direvisi: 27 September 2020
Naskah diterbitkan: 1 November 2020

Abstract

The Elucidation of the 2014 Local Government Law has divided the concurrent government affairs between the central government and local governments in detail. To carry out government affairs, local governments have the authority to stipulate regional regulation. The existence of that specific list of concurrent affairs, therefore, raises a question regarding what extent the local government can “elaborates” the government affairs that become their domain in the formulation of regional regulation. This research focuses on two questions: (1) regarding constitutional construction of local government’s authority to regulate; and (2) interpretation of the implementation of the authority to regulate in the formulation of regional regulation. This normative legal research is descriptive, evaluative, and prescriptive in nature. The results indicate alternative interpretations of the authority to regulate, namely implementation in (1) a legalistic-formal approach, through the rigid implementation of the authority and NSPK set by the Government; (2) a normative-extensive approach, by implementing the authority and NSPK, as well as paying attention to the Region’s needs; and (3) a supra-extensive approach, in which the Region goes beyond the corridors of their authority and the NSPK. For this reason, the author suggests that in the formulation of the NSPK, the accuracy of the Central Government is needed, so that can serve as a guideline for implementing flexible government affairs and can accommodate the legal needs of the community in the regions.

Keywords: *interpretation; authority to regulate; regional government; government affairs*

Abstrak

Lampiran UU Pemda 2014 telah membagi secara detail urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren tersebut, pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Kehadiran daftar urusan pemerintahan yang spesifik menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana pemerintahan daerah dapat “menjabarkan” urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangannya dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini berfokus pada dua permasalahan, yaitu: (1) konstruksi konstitusional kewenangan mengatur pemerintahan daerah; dan (2) penafsiran terhadap kewenangan mengatur urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan mengkaji data sekunder, dengan sifat penelitian deskriptif, serta berbentuk evaluatif dan preskriptif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan adanya alternatif penafsiran terhadap kewenangan mengatur urusan pemerintahan dalam pembentukan peraturan daerah, yaitu: (1) pelaksanaan kewenangan mengatur secara legalistik-formal, mendasarkan kewenangan dan NSPK yang ditetapkan Pemerintah secara kaku; (2) pelaksanaan kewenangan mengatur secara normatif-ekstensif, yaitu selain mendasarkan pada kewenangan dan NSPK, Daerah juga memperhatikan

kebutuhan hukum di Daerah; dan (3) pelaksanaan kewenangan mengatur secara supra-ekstensif, dimana Daerah mengatur melebihi koridor kewenangan dan NSPK. Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan dalam perumusan NSPK diperlukan kecermatan Pemerintah Pusat, sehingga dapat menjadi pedoman pelaksanaan urusan pemerintahan yang luwes dan dapat mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Kata kunci: penafsiran; kewenangan mengatur; pemerintahan daerah; urusan pemerintahan

I. Pendahuluan

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mengatakan bahwa konstruksi sistem pemerintahan daerah menjadi isu yang terus mengalami dinamika dan perkembangan. Salah satunya dapat dilihat dari amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), di mana ketentuan mengenai pemerintahan daerah mengalami perubahan signifikan. Sebelum amandemen, pengaturan mengenai pemerintahan daerah hanya terdapat dalam satu pasal saja, yakni dalam Pasal 18. Pasca amandemen, pengaturan mengenai pemerintahan daerah diubah menjadi 3 (tiga) pasal dengan jumlah total 11 (sebelas) ayat. Salah satu poin penting dalam perubahan tersebut adalah penegasan terhadap otonomi daerah. Hal ini dinyatakan, setidaknya dalam dua ayat, yakni dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang pada intinya menyatakan bahwa daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, serta memiliki otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Meskipun secara konseptual otonomi daerah menekankan pada kebebasan daerah dalam menyelenggarakan rumah tangganya, namun

demikian otonomi daerah tidak dapat diartikan sebagai kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.¹ Hal tersebut justru dapat berimplikasi pada disintegrasi bangsa. Dengan demikian, kebebasan dalam mengatur urusan pemerintahan sendiri harus diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab, mengingat pemerintah pusat memegang peranan sebagai penegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut, sehingga pelaksanaan otonomi tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat.² Hal tersebut sejatinya tercermin dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang pada pokoknya mengatur pembatasan terhadap pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan yang telah ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Lebih lanjut, dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.³ Tentunya, pengejawantahan kewenangan mengatur dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tersebut harus mengikuti pembatasan yang telah diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana disebutkan di atas. Apabila melihat konstruksi pengaturan dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945, maka pelaksanaan otonomi daerah, termasuk di dalamnya pelaksanaan kewenangan mengatur pemerintahan daerah, didasarkan pada adanya urusan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa urusan pemerintahan menjadi inti dari keberadaan pemerintahan daerah, yang kemudian bermuara pada pelayanan

¹ I Wayan Arthanaya, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 17, No. 2, Juli 2011, hal. 178.

² Lihat dalam Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 4, Desember 2012, hal. 746.

³ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

publik sebagai wujud dari negara kesejahteraan (*welfare state*).

Urusan pemerintahan sendiri dalam konteks saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Dalam UU *a quo*, telah ditentukan tiga jenis urusan pemerintahan, yakni urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, serta urusan pemerintahan umum yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁴ Spesifik terkait dengan pemerintahan daerah, maka urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah.⁵ Bahkan, pembagian urusan pemerintahan konkuren beserta sub-sub urusannya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, telah dicantumkan secara detail dan spesifik dalam Lampiran UU *a quo*. Distribusi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah juga mengalami dinamikanya tersendiri, dari rezim UU Pemda 2004 ke UU Pemda 2014, yang mana terdapat beberapa urusan pemerintahan yang 'hilang' maupun bergeser dalam pengaturan di UU Pemda 2014.⁶

Pengaturan yang cenderung spesifik tersebut justru menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana pemerintahan daerah dapat membentuk peraturan dalam kerangka melaksanakan urusan

pemerintahan yang menjadi domainnya. Dalam arti, apakah kemudian pemerintahan daerah hanya bisa mengatur apa yang tertulis dalam Lampiran UU Pemda dan tidak dapat melakukan pengembangan terhadapnya, atau kemudian dimungkinkan untuk melakukan pengaturan pada level yang lebih detail atau mikro terhadap urusan pemerintahan yang telah ditetapkan secara spesifik tersebut. Konsekuensinya, di satu sisi, bisa saja pemerintahan daerah hanya mengatur apa yang diamanatkan. Di sisi lain, pemerintahan daerah bisa jadi menafsirkan secara lebih mikro suatu urusan pemerintahan karena adanya kebutuhan pengaturan di daerah. Kondisi di atas tentu dapat mendorong adanya penerapan kewenangan mengatur yang bervariasi antara satu pemerintahan daerah dengan pemerintahan daerah yang lain karena perbedaan interpretasi terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mendasarkan pada pertanyaan tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah untuk dapat memotret variasi penerapan kewenangan mengatur dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi domainnya, dan kemudian merumuskan alternatif penafsiran terhadap pelaksanaan kewenangan mengatur pemerintahan daerah. Hal tersebut menjadi penting dalam rangka pengembangan pengaturan terkait dengan pelaksanaan urusan pemerintahan, sehingga diharapkan pengaturan di level pusat dapat lebih akomodatif terhadap situasi dan kondisi di daerah yang bervariasi.

Penelitian yang membahas mengenai kewenangan mengatur pemerintahan daerah telah beberapa kali dilakukan sebelumnya. Setidaknya terdapat tiga penelitian yang membahas kewenangan pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah. Pertama, disertasi oleh Enny Nurbaningsih yang berjudul "Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)".⁷ Penelitian tersebut membahas dua permasalahan,

⁴ Lihat Pasal 9 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Lihat Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁶ Lebih lengkap lihat dalam Dian Agung Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2015, hal. 472-475. Lihat juga Budiyo, Muhtadi, Ade Firmansyah, "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 67, Th. XVII, Desember 2015, hal. 425-426; dan Dinoroy Marganda Aritonang, "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016, hal. 49-50.

⁷ Lihat dalam Enny Nurbaningsih, 2011, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-luasnya)*, Disertasi, Program Doktor Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

yakni pengaturan wewenang urusan daerah dalam era otonomi luas dan aktualisasi pengaturan wewenang mengatur urusan daerah dalam pembentukan peraturan daerah. Kedua, penelitian yang dilakukan oleh A. Zarkasi berjudul “Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan”.⁸ Penelitian tersebut fokus pada pembahasan UU Pemda 2004, terutama berkaitan dengan prinsip pembentukan Peraturan Daerah, kerangka dasar peraturan perundang-undangan, dan materi muatan Peraturan Daerah dalam konteks UU Pemda 2004. Ketiga, penelitian oleh Zudan Arif Fakrulloh yang berjudul “Tertib Regulasi dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah”.⁹ Sesuai dengan judul penelitian di atas, penulis artikel jurnal tersebut membahas mengenai tertib regulasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang terdiri dari empat unsur, yakni tertib kewenangan, tertib prosedur, tertib substansi dan tertib implementasi. Selain ketiga penelitian di atas, terdapat beberapa penelitian lain yang membahas isu terkait dengan kewenangan mengatur, namun lebih spesifik terkait dengan pembentukan peraturan daerah.¹⁰

Dari berbagai penelitian yang disebutkan di atas, titik pembeda penelitian ini selain pada kebaruan peraturan yang dibahas, adalah fokus penelitian yang dilakukan. Terkait dengan peraturan yang dibahas, dalam penelitian ini utamanya dibahas mengenai UU Pemda 2014 yang memiliki konstruksi berbeda dengan UU Pemda sebelumnya. Kemudian, mengenai fokus penelitian yang berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, adalah penelitian ini difokuskan pada telaah mengenai bagaimana

kewenangan mengatur pemerintahan daerah diejawantahkan melalui pembentukan daerah, sehingga sebagaimana dinyatakan di atas, bisa didapatkan potret variasi penerapan kewenangan mengatur pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan, serta didapatkan alternatif penafsiran terhadap pelaksanaan kewenangan mengatur pemerintahan daerah, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, terdapat dua permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu: (a) bagaimana kerangka konstitusional kewenangan mengatur pemerintahan daerah? (b) bagaimana penafsiran terhadap kewenangan mengatur urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah?

II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan meneliti data sekunder,¹¹ dengan sifat penelitian deskriptif,¹² serta berbentuk evaluatif dan preskriptif.¹³ Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini berupa: Pertama, bahan hukum primer, yakni UUD NRI Tahun 1945, UU Pemda, peraturan perundang-undangan lain yang terkait, dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan UU Pemda. Kedua, bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal, buku-buku, hasil penelitian, dan artikel ilmiah lain yang relevan dengan kajian terhadap pemerintahan daerah dan kewenangan mengatur pemerintahan daerah. Ketiga, bahan hukum tersier, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Untuk menjawab permasalahan yang diangkat, Penulis menggunakan dua pendekatan dalam penelitian hukum normatif, yakni pendekatan konseptual dan pendekatan undang-undang. Pendekatan undang-undang digunakan untuk menjawab permasalahan pertama

⁸ A. Zarkasi, “Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan”, *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 4, 2010, hal. 103-120.

⁹ Zudan Arif Fakrulloh, “Tertib Regulasi dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah”, *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, Juni 2018, hal. 714-725.

¹⁰ Sebagai contoh, lihat Eka N.A.M. Sihombing, “Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 3, September 2016. Lihat juga Dayanto, “Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah”, *Jurnal Tahkim*, Vol. IX, No. 2, Desember 2013.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2007, hal. 9.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2015, hal. 14.

¹³ *Ibid.*, hal. 10.

berkaitan dengan kerangka konstitusional kewenangan mengatur pemerintahan daerah melalui telaah berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan mengatur pemerintahan daerah. Selain itu, pendekatan ini digunakan juga untuk menjawab permasalahan kedua berkaitan dengan penafsiran kewenangan mengatur melalui telaah berbagai peraturan di daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan. Kemudian, pendekatan konseptual utamanya digunakan untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua, yakni berkaitan dengan kerangka konstitusional kewenangan mengatur pemerintahan daerah, melalui telaah terhadap teori yang terkait dengan hubungan pusat-daerah dan kewenangan mengatur pemerintahan daerah.

III. Kerangka Konstitusional Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah

A. Sumber dan Wujud Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami dinamikanya tersendiri dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam konteks perubahan pengaturan pemerintahan daerah dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut salah satunya menunjukkan adanya perubahan paradigma hubungan pusat dengan daerah, dari yang sebelumnya (terutama pada masa orde baru) terkesan sentralistis menjadi desentralistis,¹⁴ sekaligus menunjukkan posisi negara untuk menegaskan kedudukan pemerintahan daerah dalam konstruksi NKRI.

Pola hubungan pusat-daerah yang sebelumnya terkesan paternalistis dan sentralistis, diubah menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistis.¹⁵ Hal tersebut ditunjukkan, misalnya dengan adanya penguatan otonomi daerah melalui penegasan

bahwa pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, serta berwenang menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.¹⁶ Dengan demikian, kewenangan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengurus/mengelola sendiri (*zelfbestuuren*) urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya merupakan pengejawantahan konsep otonomi daerah yang secara eksplisit diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Lebih lanjut, meskipun daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, terdapat pembatasan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, yakni sepanjang tidak mengatur urusan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari konstruksi Indonesia sebagai negara kesatuan, yang pada prinsipnya hanya terdapat satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam lapangan pemerintah. Meskipun demikian, sebagaimana tercermin dalam rumusan pasal-pasal mengenai pemerintahan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945, Indonesia tidak menganut konsep negara kesatuan secara penuh,¹⁷ melainkan konsep negara kesatuan yang terdesentralisasi, di mana terdapat tugas-tugas tertentu yang diatur dan diurus sendiri oleh daerah. Maka dari itu, pemerintahan daerah dikonstruksikan sebagai unsur dari pemerintahan nasional, bukan merupakan bagian-bagian wilayah yang bersifat independen.¹⁸

Kemudian, apabila dikaitkan dengan konsep desentralisasi, dikenal salah satu bentuk desentralisasi yakni desentralisasi administratif,

¹⁴ Lihat dalam Prisca O. Rumokoy, "Politik Hukum Desentralisasi Fiskal di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Vol. XXI, No. 33, April-Juni 2013, hal. 86.

¹⁵ Syaekani, et al., *Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hal. 171.

¹⁶ Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983, hal. 8.

¹⁸ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014, hal. 118. Lihat juga Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 54.

yang dimaknai sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintahan sendiri di daerah untuk dilaksanakan.¹⁹ Dalam kaitannya dengan kewenangan mengatur di daerah, maka melalui adanya pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat tersebut, maka dapat dimaknai pula terdapat kewenangan untuk melakukan pengaturan dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Hal ini dikaitkan dengan pengambilan keputusan yang dilakukan, di mana dalam konsep desentralisasi, daerah atau pemerintahan pada level yang lebih rendah dapat melakukan pengambilan keputusan, serta menentukan isu yang langsung mereka perhatikan atau tangani.²⁰

Dalam konteks pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sumber kewenangan menjadi salah satu poin yang penting, mengingat pada prinsipnya daerah dalam konstruksi negara kesatuan, pelaksanaan pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan pemerintah pusat. Lebih lanjut, dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, sumber kewenangan pemerintahan tersebut harus berdasarkan pada ketentuan hukum, yang secara kontekstual berasal dari peraturan perundang-undangan, baik melalui atribusi, delegasi, atau pun mandat.²¹ Ketiga cara tersebut dijelaskan sebagai berikut:²²

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;

2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya;
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Merujuk pada konsep pemberian kewenangan tersebut, maka kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan pada dasarnya telah secara konstitusional diberikan kepada daerah melalui UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana diketahui, salah satu karakteristik dari desentralisasi adalah adanya wewenang daerah otonom untuk mengatur, yakni menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.²³ Norma yang bersifat umum dan abstrak dalam konteks pemerintahan daerah dapat dikonteksnya melalui adanya kewenangan untuk membentuk dan menetapkan peraturan daerah.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, pemerintahan daerah memiliki hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²⁴ Dikarenakan hak untuk menetapkan peraturan daerah tersebut pada dasarnya merupakan bagian dari penjawantahan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, maka pembatasan sebagaimana dipaparkan di atas juga berlaku dalam konteks pembentukan peraturan daerah.

Lebih lanjut, kewenangan mengatur pemerintahan daerah dipertegas kembali dalam UU Pemda 2014. Dalam UU *a quo*, dinyatakan bahwa daerah dapat menetapkan kebijakan daerah dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, yang salah satunya berbentuk peraturan daerah.²⁵ Kewenangan untuk membentuk peraturan daerah secara eksplisit juga

¹⁹ Lihat Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media, 2014, hal. 38.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2014, hal. 111.

²² Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006, hal. 104-105, sebagaimana dikutip dalam Ali Marwan HSB dan Elvyn Martha Julianthy, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2, Juli 2018, hal. 4. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Cetakan kesembilan), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hal. 130-131.

²³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007, hal. 15.

²⁴ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁵ Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dinyatakan dalam Pasal 236 ayat (1) UU Pemda 2014 yang berbunyi “untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.”

Kemudian, dalam menetapkan kebijakan daerah, termasuk di dalamnya peraturan daerah, daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, serta harus memperhatikan pula kepentingan nasional.²⁶ Dengan demikian, pembatasan terhadap kewenangan mengatur tidak hanya terhadap urusan pemerintahan selain yang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat, tetapi juga melalui kewajiban daerah untuk memedomani NSPK yang ditetapkan pemerintah pusat. Hadirnya ketentuan tersebut sejatinya merupakan konsekuensi logis dari kedudukan pemerintahan daerah dalam konstruksi negara kesatuan, sehingga dapat meminimalisir adanya pertentangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, khususnya berkaitan dengan pembentukan kebijakan di pusat dengan di daerah.

Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum UU Pemda 2014 juga dinyatakan bahwa kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden, sehingga konsekuensinya tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan presiden.²⁷ Maka dari itu, keselarasan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam pembentukan kebijakan menjadi salah satu elemen yang penting dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Kemudian, dalam konteks pembentukan peraturan daerah, terdapat pula ketentuan-ketentuan yang secara formil harus ditaati, salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis dari diberlakukannya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁶ Lihat Pasal 17 ayat (2) dan Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

(UU P3).²⁸ Dalam UU P3, dijelaskan bahwa setidaknya terdapat dua jenis materi muatan peraturan daerah, yakni: (1) materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah; dan/atau (2) materi muatan dalam rangka penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁹

Apabila memperhatikan rumusan pasal mengenai materi muatan peraturan daerah tersebut, dengan penggunaan kata hubung dan/atau, maka secara gramatikal dapat dikatakan bahwa dimungkinkan adanya pembentukan peraturan daerah yang hanya didasarkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta untuk menampung kondisi khusus daerah, maupun yang hanya didasarkan pada penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila melihat fakta yang terjadi dalam konteks pembatalan peraturan daerah sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 *jo.* Putusan No. 56/PUU-XIV/2016, kesesuaian substansi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi salah satu alasan yang substansial untuk menentukan apakah suatu peraturan daerah harus dibatalkan atau tidak.³⁰ Selain itu, sesuai atau tidaknya peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga menjadi alasan dari diajukan atau tidaknya uji materi atas peraturan daerah.

Ketika berbicara mengenai kesesuaian peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak terlepas pula dari bagaimana pemerintahan daerah mengejawantahkan substansi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya,

²⁸ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹ Pasal 14 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰ Data dari Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 menunjukkan bahwa dari kurang lebih 3000 peraturan daerah yang dibatalkan, pada umumnya didasarkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lihat lebih lanjut dalam Aristo Evandy A. Barlian, “Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum”, *Fiat Justitia*, Vol. 10, No. 4, Oktober-Desember 2016, hal. 597.

dalam pembentukan peraturan daerah. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan lebih lanjut mengenai sejauh mana daerah dapat menafsirkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya UU Pemda, yang telah secara eksplisit mengatur mengenai kewenangan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, khususnya yang sudah didistribusikan.

B. Implikasi Hubungan Pusat dengan Daerah terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan, bahwa konstruksi bentuk negara kesatuan dan pemerintahan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 menimbulkan adanya konsekuensi atau implikasi terhadap bagaimana hubungan pusat dengan daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, tidak terkecuali berkaitan dengan kewenangan mengatur pemerintahan daerah. Hubungan pusat dengan daerah sendiri dapat dilihat dari sudut pandang hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.³¹ Ketentuan tersebut menjadi landasan mengenai pola hubungan antara pusat dengan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dengan demikian, pelaksanaan kewenangan mengatur melalui pembentukan peraturan daerah atau peraturan kepala daerah, pada dasarnya juga masuk dalam dimensi hubungan pusat dengan daerah dalam kerangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Lebih lanjut, konstruksi hubungan pusat dengan daerah tersebut akan berpengaruh pula terhadap bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah, yang salah satunya termasuk pula pengawasan terhadap produk hukum yang dibuat daerah dalam kerangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk dalam konteks pembentukan peraturan daerah. Maka dari itu, implikasi dari hubungan pusat dengan daerah dapat dilihat setidaknya dari dua sisi, yakni: (a) aspek pembentukan; dan (b) aspek pengawasan.

³¹ Lihat Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Implikasi terhadap Aspek Pembentukan Peraturan

Setidaknya terdapat tiga hal yang harus diperhatikan oleh daerah dalam pembentukan peraturan di daerah. Pertama, peraturan tersebut dibentuk dalam kerangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi pun dalam UUD NRI Tahun 1945 telah dibatasi kecuali terhadap urusan pemerintahan yang ditetapkan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintahan pusat. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pembentukan peraturan dalam pelaksanaan otonomi tidak boleh mengatur urusan pemerintahan yang telah ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat.

Kedua, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dalam pembentukan peraturan di daerah, khususnya peraturan daerah, terdapat ketentuan yang secara formil dan materiil harus ditaati, salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis dari diberlakukannya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU P3.³²

Ketiga, harus sesuai dengan NSPK yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah dipaparkan di atas, dalam UU Pemda 2014 dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk: (a) menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (b) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.³³ Adapun bentuk dari NSPK sendiri adalah berupa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.³⁴

³² Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³³ Lihat Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴ Lihat Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Implikasi terhadap Aspek Pengawasan Peraturan

Merujuk pada ketentuan dalam UU Pemda 2014 sebagaimana disebutkan di atas, maka pemerintah pusat sejatinya memiliki kewenangan untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.³⁵ Pengawasan ini sendiri pada dasarnya berkaitan dengan konstruksi kewenangan penyelenggaraan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam UU Pemda 2014 juga dinyatakan bahwa tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan Daerah ada pada Presiden.³⁶ Kemudian, pengawasan ini dilakukan secara berjenjang di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Provinsi, maka pengawasan dilakukan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian, sedangkan untuk penyelenggaraan di kabupaten/kota, pengawasan dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.³⁷

Selanjutnya, terkait dengan bentuk pengawasan, dalam kaitannya dengan kewenangan mengatur, salah satunya melalui pembatalan peraturan oleh pemerintah pusat atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.³⁸ Pengaturan mengenai pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ini pada dasarnya semakin menunjukkan posisi pemerintah pusat yang sangat kuat terhadap pemerintah daerah.³⁹

Adapun pembatalan ini dilakukan salah satunya apabila kebijakan yang dibuat daerah tidak memedomani atau tidak sesuai NSPK yang

ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁴⁰ Pemberian kewenangan untuk dapat membatalkan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah ini rupanya dianggap menimbulkan permasalahan karena dianggap tidak sesuai dengan logika dan bangunan negara hukum Indonesia, serta menegasikan fungsi Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.⁴¹

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 *jo.* Putusan No. 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi membatalkan ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (7), serta ayat (8) UU Pemda 2014, spesifik berkaitan dengan pembatalan peraturan daerah provinsi maupun kabupaten/kota.⁴² Dalam putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat maupun oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melalui keputusan, dinilai tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan, karena keputusan Gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat membatalkan peraturan daerah.⁴³

Kendati demikian, pada prinsipnya Mahkamah Konstitusi tidak menegasikan kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan produk

³⁵ Lihat Pasal 7 ayat (1) Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶ Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷ Lihat Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸ Beberapa diantaranya dapat dilihat dalam Pasal 17 ayat (3), Pasal 91 ayat (3), Pasal 251 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹ Lihat dalam Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Tahun 2015, hal. 537

⁴⁰ Beberapa diantaranya dapat dilihat dalam Pasal 17 ayat (3), Pasal 91 ayat (3), Pasal 251 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹ Lihat lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 April 2017, hal. 205-207.

⁴² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 April 2017, hal. 211. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 14 Juni 2017, hal. 102.

⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 April 2017, hal. 206. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016, *Ibid.*, hal. 99.

hukum daerah. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari argumen Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan pembatalan peraturan kepala daerah, yakni sebagai berikut:⁴⁴

Bahwa oleh karena Perkada merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan *bestuur* dalam rangka mengimplementasikan Perda dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam UU Pemda, sehingga dalam kerangka negara kesatuan Pemerintah Pusat sebagai satuan *bestuur* yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan Perkada. Pembatalan dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perkada dalam UU Pemda merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam lingkungan *bestuur* oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah.

Berdasarkan argumen Mahkamah Konstitusi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pembatalan peraturan kepala daerah merupakan bagian dari mekanisme pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang lebih tinggi.

Argumen tersebut justru menjadi kontradiktif dengan argumen Mahkamah Konstitusi mengenai pembatalan peraturan daerah sebagaimana dijelaskan di atas, di mana Mahkamah Konstitusi tidak menggunakan batu uji yang sama dalam melihat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagai sesama peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh daerah dalam kerangka mengimplementasikan urusan pemerintahan. Argumen Mahkamah Konstitusi mengenai pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah (eksekutif) lebih menekankan pada kewenangan pembatalan peraturan daerah ada pada Mahkamah Agung, serta kekhawatiran

⁴⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 14 Juni 2017, hal. 207.

akan adanya dualisme putusan pengadilan yang menyebabkan ketidakpastian hukum.⁴⁵ Mahkamah Konstitusi tidak menyebutkan sama sekali posisi peraturan daerah sebagai sesama kebijakan daerah untuk mengimplementasikan urusan pemerintahan di daerah. Kemudian, apabila dikaitkan dengan kedudukan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagai sesama peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang, seharusnya pertimbangan mengenai pembatalan peraturan daerah juga dapat diterapkan dalam mempertimbangkan pembatalan peraturan kepala daerah.

Lebih lanjut, perdebatan mengenai kewenangan pembatalan ini juga terjadi dalam putusan, di mana dalam Putusan *a quo*, terdapat empat orang Hakim Konstitusi yang menyampaikan pendapat berbeda atau *dissenting opinions*. Adapun *dissenting opinions* dalam Putusan *a quo* dinyatakan bahwa Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU Pemda 2014 tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dengan beberapa alasan, diantaranya adalah: (1) terkait dengan konstruksi Indonesia sebagai negara kesatuan dan negara hukum, sehingga keragaman dan kekhususan daerah tidak boleh dipahami sebagai dasar untuk mengabaikan satu kesatuan sistem hukum di Indonesia; (2) kewenangan kepala daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan adalah kewenangan atribusi yang hanya dapat diberikan dan diadakan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan UU sebagaimana diatur pula dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 236 UU Pemda, dan peraturan daerah bukan peraturan delegasi dari UU Pemda; (3) presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945, dan pemerintahan daerah adalah bagian dari pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.⁴⁶

⁴⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 14 Juni 2017, hal. 206.

⁴⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 14 Juni 2017, hal. 212-217.

Terlepas dari adanya kontradiksi dalam Putusan *a quo*, hal penting yang perlu menjadi catatan adalah konstruksi hubungan antara pusat dengan daerah sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki implikasi yang signifikan dalam konteks pelaksanaan kewenangan mengatur pemerintahan daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan. Konstruksi hubungan tersebut berdampak pada aspek pembentukan di mana terdapat hal-hal yang harus dipatuhi oleh daerah dalam pembentukannya seperti harus memedomani NSPK, serta pada aspek pengawasan yang mana pada titik paling ekstrem satuan pemerintahan yang lebih tinggi

dalam UU Pemda 2014. Hal ini juga pada dasarnya berkaitan dengan implikasi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, termasuk dalam konteks formulasi peraturan daerah, yang mana berpengaruh pada aspek pembentukan dan pengawasan peraturan daerah. Konstruksi yang demikian menjadi penting untuk dipahami dalam rangka menelaah interpretasi pemerintahan daerah terhadap kewenangan mengatur yang dimilikinya.

Sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran, elaborasi mengenai sumber dan perwujudan kewenangan mengatur pemerintahan daerah secara ringkas dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Pemetaan Sumber dan Wujud Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah

| Sumber Kewenangan | Wujud Kewenangan | Keterangan |
|--------------------------------------|---|--|
| Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 | Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. ⁴⁷ | Yang dimaksud dengan “peraturan-peraturan lain” dalam ketentuan ini bukan hanya kepala daerah tetapi juga perangkat pemerintahan daerah lain, misalnya DPRD. ⁴⁸ |
| Pasal 236 ayat (1) UU Pemda 2014 | Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda . ⁴⁹ | --- |
| Pasal 17 ayat (1) UU Pemda 2014 | Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. ⁵⁰ | 1. Yang dimaksud dengan “kebijakan Daerah” dalam ketentuan ini adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah. ⁵¹ 2. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. ⁵² |

Sumber: Diolah Penulis, 2020.

dapat membatalkan peraturan yang ada di tingkat daerah (baik Peraturan Daerah maupun peraturan kepala daerah).

IV. Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Urusan Pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Mendasarkan pada pemahaman mengenai konstruksi konstitusional kewenangan mengatur pemerintahan daerah, setidaknya dapat dicermati bahwa sumber kewenangan mengatur pemerintahan daerah pada prinsipnya berasal dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana ditegaskan kembali

Mencermati tabel 1., dapat dilihat bahwa dengan mencermati sumber dan wujud

⁴⁷ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁸ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Jilid 2 (Edisi Revisi), Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hal. 1412.

⁴⁹ Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁰ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵¹ Penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵² Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kewenangan mengatur oleh pemerintahan daerah, maka kewenangan membentuk Peraturan Daerah merupakan kewenangan yang secara konsisten disebutkan secara eksplisit sebagai sarana atau alat untuk melaksanakan urusan pemerintahan sebagai isi dari otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini juga menjadi justifikasi mengapa Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU Pemda 2014 terkait kewenangan pembatalan Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah sebagaimana dipaparkan sebelumnya menggunakan pertimbangan hukum yang berbeda dan menimbulkan adanya *dissenting opinion*⁵³ para hakim dalam pengujian kewenangan peraturan kepala daerah, yang mana menyiratkan kedudukan Peraturan Daerah relatif lebih tinggi dan kuat bila dibandingkan dengan peraturan kepala daerah.

Hal tersebut juga disebabkan karena Peraturan Daerah adalah jenis peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.⁵⁴ Bahkan bila hendak dicermati lebih lanjut, Peraturan Daerah juga merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang muncul dalam hierarki peraturan perundang-undangan implisit⁵⁵ yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah sebagai perwujudan dari

kewenangan mengatur urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah memiliki justifikasi sumber dan wujud yang kuat. Oleh karena itu, pada bagian ini akan spesifik berfokus pada penafsiran atas kewenangan mengatur pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Mendasarkan pada tabel di atas, setidaknya terdapat beberapa catatan yang harus menjadi titik pangkal dalam menafsirkan kewenangan mengatur pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu: **Catatan Pertama**, kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah tertinggi yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 memberikan konsekuensi entitas penerima kewenangan pembentuk Peraturan Daerah dilekati kewenangan konstitusional yang tidak dapat serta merta dinegasikan oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD. Hal ini sejatinya telah dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 137/PUU-XIII/2015 *jo.* Putusan No. 56/PUU-XIV/2016, yang menegaskan bahwa mekanisme pembatalan Peraturan Daerah seharusnya dilakukan melalui mekanisme pengujian oleh Mahkamah Agung

⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 April 2017, hal. 212-217.

⁵⁴ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁵ Penulis mengenalkan terminologi hierarki peraturan perundang-undangan implisit sebagai hierarki yang secara simultan tertuang dalam konstruksi norma UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar (UUD), sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang dipresuposisikan sebagai hukum dasar tertinggi;
- b. Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dengan penjelasan:
 1. didasarkan pada ketentuan *delegatie provisio* dalam UUD yang secara langsung menunjuk UU sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur lebih lanjut norma UUD; dan

2. didasarkan pada pemahaman bahwa Perppu adalah UU dalam konteks *wet in materiele zin*, yang berarti secara materiil adalah UU, namun tidak memenuhi aspek formil pembentukannya;

c. Peraturan Pemerintah (PP), didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, sehingga PP merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur lebih lanjut norma UU;

d. Peraturan Daerah, didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (2) *jo.* ayat (6) *jo.* Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, yang mana digunakan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden menurut UUD.

dan bukan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri atau Keputusan Gubernur.⁵⁶

Hal tersebut juga berdampak pada kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah tertinggi karena secara langsung merupakan perintah UUD NRI Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan pemerintahan daerah.⁵⁷ Konsekuensi dari kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah tertinggi melahirkan peluang materi muatan Peraturan Daerah dijabarkan lebih lanjut dalam produk hukum daerah yang lebih rendah, baik yang berbentuk peraturan maupun yang berbentuk penetapan.⁵⁸ Dalam bentuk peraturan, norma-norma dalam Peraturan Daerah dapat dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Daerah lain, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD.⁵⁹ Adapun dalam bentuk penetapan yang bersifat konkret, individual, dan final, norma-norma dalam Peraturan Daerah dapat dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.⁶⁰ Dengan demikian, kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah tertinggi yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan konsekuensi

norma dalam Peraturan Daerah menentukan arah pembangunan hukum di daerah, khususnya terkait pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah.

Catatan Kedua, pengaturan dalam Peraturan Daerah dibatasi oleh norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Catatan ini menjadi garis pembatas keleluasaan pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah. NSPK diwujudkan dalam bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat,⁶¹ dalam hal ini oleh Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK),⁶² sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah, sebagaimana tertuang secara definitif dalam Lampiran UU Pemda 2014.

Ketentuan dalam NSPK mengikat kepada Daerah untuk wajib memedomani dalam menetapkan kebijakan daerah.⁶³ Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak memedomani NSPK, maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah.⁶⁴ Namun demikian, dalam hal Pemerintah Pusat belum menetapkan NSPK, maka penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tanpa harus menunggu hadirnya NSPK.⁶⁵ Pengaturan tersebut memberikan makna bahwa walaupun Peraturan Daerah memiliki kedudukan sebagai produk hukum daerah tertinggi, namun tetap saja secara materiil harus tunduk pada NSPK

⁵⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 April 2017, hal. 211. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 14 Juni 2017, hal. 102.

⁵⁷ Pasal 18 ayat (2) *jo.* ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁸ Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁵⁹ Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁶⁰ Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁶¹ Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶² Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶³ Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

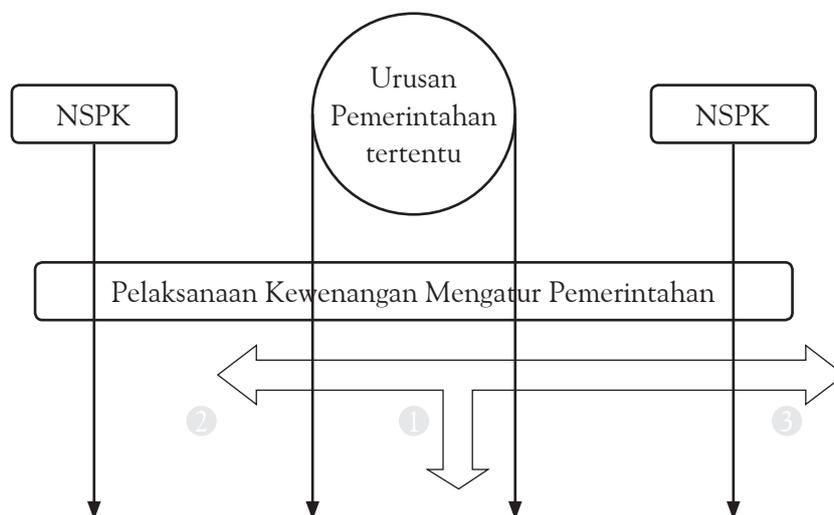
⁶⁴ Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁵ Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian dan LPNK.

Secara implisit, norma dalam UU Pemda 2014 di atas mendudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang berada di bawah tingkatan Peraturan Menteri dan peraturan yang ditetapkan oleh LPNK dalam konteks

kewenangan mengatur pada kategori legalistik-formal; (b) pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada kategori normatif-ekstensif; dan (c) pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada kategori supra-ekstensif. Alternatif penafsiran tersebut digambarkan pada bagan 1.



Sumber: Diolah Penulis, 2019.

Bagan 1. Alternatif Penafsiran dalam Pelaksanaan Kewenangan Mengatur Urusan Pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah

pelaksanaan urusan pemerintahan, yang mana keberadaan Peraturan Daerah memang diperuntukkan hanya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Pada titik inilah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah.⁶⁶ Potensi ketegangan dapat muncul karena variasi kondisi dan diversifikasi lokalitas dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, yang tidak dapat ditangkap dan diformulasikan oleh Pemerintah Pusat dalam merumuskan NSPK.

Berbekal catatan di atas dan memperhatikan potensi ketegangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah, maka setidaknya dapat dirumuskan beberapa alternatif penafsiran dalam pelaksanaan kewenangan mengatur urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu: (a) pemerintahan daerah melaksanakan

Alternatif penafsiran pada bagan di atas dapat dijelaskan sebagai berikut: **Alternatif Pertama**, pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada kategori legalistik-formal. Pada kategori ini pemerintahan daerah mengimplementasikan kewenangan mengatur dalam koridor kewenangan dan NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat secara kaku. Hal ini rentan terjadi disebabkan karena pemahaman, daya kreativitas dan inovasi sumber daya manusia pada pemerintahan daerah yang berwenang dalam pembentukan Peraturan Daerah relatif rendah, sehingga terlalu kaku dalam memahami NSPK. Alhasil, materi muatan Peraturan Daerah seringkali hanya merupakan salinan dari NSPK tanpa terdapat konteks dan upaya untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Contoh kategori ini adalah pengaturan pada sektor permukiman kumuh. Pada level Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan di bidang perumahan dan permukiman diatur

⁶⁶ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Jakarta: Uniska, 1993, hal. 3.

dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Kemudian, terbit NSPK berupa Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh. Bila dicermati, baik pada level UU dan PP sampai NSPK yang diterbitkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat seluruhnya memberikan pengaturan pada level permukiman dan perumahan. Padahal Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mendefinisikan bahwa permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan,⁶⁷ sedangkan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.⁶⁸

Pengaturan tersebut bila dimaknai secara legalistik formal, maka pemerintahan daerah hanya akan mengatur pada lingkup yang sama seperti halnya Pemerintah Pusat yang mengatur pada lingkup makro, yaitu permukiman dan perumahan. Bila definisi yuridis tersebut dimaknai secara holistik oleh pemerintahan daerah, maka seharusnya pemerintahan daerah pada level kabupaten/kota mengatur pada lingkup yang lebih mikro, yaitu rumah sebagai unsur pembentuk perumahan, yang mana akan secara simultan berdampak pada permukiman, karena perumahan adalah unsur pembentuk permukiman.

Dengan kerangka berpikir bertolak pada contoh tersebut, kategori ini sangat mungkin

⁶⁷ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁶⁸ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

terjadi dalam hal: (a) NSPK tidak jelas mengatur dan hanya berfokus pada lingkup kewenangan Pemerintah Pusat, yang mana hal membuat pemerintahan daerah ragu-ragu untuk menafsirkan selain yang tertuang dalam UU, PP, dan NSPK; dan (b) relatif rendahnya pemahaman, kreativitas, dan inovasi sumber daya manusia pada pemerintahan daerah yang berwenang dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Alternatif Kedua, pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada level normatif-ekstensif. Pada kategori ini pemerintahan daerah kewenangan mengatur dalam koridor kewenangan dan NSPK, serta memperhatikan kebutuhan pengaturan di daerah berdasarkan asas otonomi daerah. Kondisi ini adalah kondisi ideal ketika kebutuhan hukum daerah bersesuaian dengan NSPK yang mampu mengakomodasi variasi kondisi dan diversifikasi lokalitas di daerah. Dengan demikian, pemerintahan daerah memiliki keleluasaan untuk dapat mengeksplorasi kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan juga tidak terkekang oleh NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Kategori ini dapat terwujud dengan prasyarat: (a) NSPK tidak mengekang pemerintahan daerah secara ketat, sehingga pemerintahan daerah dapat melakukan eksplorasi kebutuhan hukum masyarakat; dan (b) terdapat kreativitas dan inovasi sumber daya manusia pada pemerintahan daerah yang berwenang dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Contoh kategori ini adalah dalam penyusunan dokumen perencanaan sektoral yang dituangkan dalam Peraturan Daerah dengan NSPK yang terlalu mengekang daerah, misalnya dalam pengaturan rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah yang diwajibkan dituangkan dalam Peraturan Daerah.⁶⁹ NSPK dari perintah pembentukan Peraturan Daerah tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Menteri Pariwisata No. 10

⁶⁹ Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi dan Kabupaten/Kota yang memberikan keleluasaan kepada pemerintahan daerah untuk melakukan eksplorasi kebutuhan hukum masyarakat dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan, karena secara substansi NSPK memberikan pedoman mengenai landasan pembangunan kepariwisataan Indonesia, muatan materi dokumen perencanaan, dan proses penyusunan.⁷⁰

Alternatif Ketiga, pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada level supra-ekstensif. Pada kategori ini pemerintahan daerah kewenangan mengatur melebihi koridor kewenangan dan NSPK. Hal ini dimungkinkan terjadi dalam hal: (a) kondisi di daerah tidak bersesuaian dengan NSPK yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat atau bahkan tidak terdapat NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat; dan (b) terdapat kreativitas dan inovasi sumber daya manusia pada pemerintahan daerah yang berwenang dalam pembentukan Peraturan Daerah. Pada kategori ini kewenangan mengatur urusan pemerintahan sangat disandarkan pada asas otonomi daerah, sehingga perangkat daerah berani untuk merumuskan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah yang berpotensi bertentangan dengan NSPK yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Contoh kategori ini misalnya terkait pengaturan penyelesaian sengketa berbasis adat yang dituangkan dalam Peraturan Daerah. Kabupaten/Kota yang masih kental kehidupan sosialnya dengan hukum adat berpotensi untuk mengatur mengenai mekanisme penyelesaian sengketa berbasis adat dalam Peraturan Daerah. Dengan keterbatasan pengaturan di level nasional dan ketiadaan NSPK, pemerintahan daerah kemudian menginisiasi pembentukan Peraturan Daerah yang dengan substansi hukum adat. Pada titik ini, pemerintahan daerah dapat dikatakan telah melaksanakan

kewenangan mengatur secara ekstensif karena menggali kebutuhan hukum masyarakat di daerah berdasarkan asas otonomi daerah.

V. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan pada analisis dan pembahasan, dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, dalam kerangka konstitusional, kewenangan mengatur pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan berasal dari pengaturan Pasal 18 ayat (2) *jo.* ayat (6) *jo.* Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Wujud kewenangan mengaturnya dapat berupa peraturan daerah atau peraturan-peraturan lain dalam lingkup pemerintahan daerah. Lebih lanjut, pelaksanaan kewenangan mengatur ini tentunya harus tunduk pada pembatasan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, utamanya terhadap urusan pemerintahan yang menjadi domain Pemerintah Pusat. Hal ini tidak terlepas pula dari implikasi hubungan pusat dengan daerah terhadap pelaksanaan kewenangan mengatur, yang berpengaruh terhadap aspek pembentukan melalui pembatasan yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Pemda 2014, serta pada aspek pengawasan.

Kedua, penafsiran terhadap kewenangan mengatur urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah disandarkan pada 2 (dua) aspek, yaitu: (a) kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah tertinggi yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945; dan (b) pengaturan dalam Peraturan Daerah dibatasi oleh NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Mendasarkan pada kedua aspek tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) alternatif penafsiran dalam pelaksanaan kewenangan mengatur urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu: (1) pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada kategori legalistik-formal; (2) pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan mengatur pada kategori normatif-ekstensif; dan (3) pemerintahan daerah

⁷⁰ Pasal 1 Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi dan Kabupaten/Kota.

melaksanakan kewenangan mengatur pada kategori supra-ekstensif.

B. Saran

Berdasarkan pada analisis dan pembahasan, perumusan NSPK oleh Pemerintah Pusat agar dilakukan dengan lebih cermat, sehingga NSPK sebagai pedoman Pemerintahan Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan di daerah dapat menjadi pedoman yang luwes dan dapat digunakan untuk mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat di daerah. Pembentukan NSPK yang tidak cermat akan berpotensi untuk mendorong Daerah melakukan penerapan kewenangan mengatur dengan melebihi domain kewenangannya, dan dikhawatirkan dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan tertentu, hal ini berpotensi pula menyebabkan kebutuhan hukum di daerah menjadi tidak dapat diakomodasi dengan maksimal.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Aritonang, Dinoroy Marganda, "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016.
- Arthanaya, I Wayan, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 17, No. 2, Juli 2011.
- Barlian, Aristo Evandy A., "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum", *Fiat Justisia*, Vol. 10, No. 4, Oktober-Desember 2016.
- Budiyono, Muhtadi, Ade Firmansyah, "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 67, Th. XVII, Desember 2015.
- Dayanto, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah", *Jurnal Tahkim*, Vol. IX, No. 2, Desember 2013.
- Fakrulloh, Zudan Arif, "Tertib Regulasi dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah", *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, Juni 2018.
- HSB, Ali Marwan, dan Elvyn Martha Julianthy, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2, Juli 2018.
- Jati, Wasisto Raharjo, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi", *Jurnal Konstitusi* 9 No. 4, Desember 2012.
- Nadir, Sakinah, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1, No. 1, 2013.
- Nursyamsi, Fajri, "Pengawasan Peraturan Daerah pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Tahun 2015.
- Rumokoy, Prisca O., "Politik Hukum Desentralisasi Fiskal di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Vol. XXI, No. 33, April-Juni 2013.
- Sihombing, Eka N.A.M., "Problematisasi Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 3, September 2016.
- Zarkasi, A., "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan", *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 4, 2010.

Wicaksono, Dian Agung, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2015.

Buku

Falaakh, Mohammad Fajrul, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.

Hadjon, Philipus M., et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Cetakan kesembilan), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

_____, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media, 2014.

Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2014.

Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Jakarta: Uniska, 1993.

Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2007.

_____, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2015.

Syaukani, et al., *Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2* (Edisi Revisi), Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Hasil Penelitian

Nurbaningsih, Enny, 2011, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-luasnya)*, Disertasi, Program Doktor Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Pustaka dalam Jaringan

Kamus Besar Bahasa Indonesia (daring). "Otonomi." *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. <https://kbbi.web.id/otonomi>.