

# KONSTRUKSI PROGRESIF SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH

**Prof. Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, S.H., M.H.**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: [litatyestalita@gmail.com](mailto:litatyestalita@gmail.com)

DOI: <https://doi.org/10.55292/448q4q86>

## Abstrak

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hadir seiring dengan dinamika-dinamika peraturan perundang-undangan di Indonesia dewasa ini. Dalam pembangunan sistem hukum, khususnya sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembangunan sistem peraturan perundang-undangan di Daerah oleh Pemerintahan Daerah menjadi hal yang sangat penting dan perlu diperhatikan. Penulisan artikel ini bertujuan untuk mengetahui kondisi eksisting mengenai pengaturan dan pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, sekaligus mengkaji proyeksi arah (*roadmap*) konstruksi progresif dalam sistem perundang-undangan daerah. Penulisan artikel ilmiah ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan



@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

pendekatan penelitian yang digunakan yaitu menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak Republik Indonesia ini berdiri, memerlukan suatu kejelasan konsep dan kejelasan arah bagaimana sistem peraturan perundang-undangan di Daerah bisa optimal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Penulis menggagas beberapa langkah progresif sebagai pertimbangan bagi pengambil kebijakan di Daerah sehubungan dengan tuntutan pembangunan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah dalam rangka menjawab tantangan dan kebutuhan hukum masyarakat. 5 (lima) langkah progresif tersebut yaitu perencanaan, analisis dan evaluasi, penggunaan metode omnibus, penguatan substansi muatan lokal, serta penegakan peraturan perundang-undangan di Daerah.

***Kata kunci: Konstruksi Progresif, Metode Omnibus, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintahan Daerah.***

## **Latar Belakang**

Pengembangan peraturan perundang-undangan, khususnya di tingkat Daerah, sangat diperlukan untuk mendorong pertumbuhan sosial dan ekonomi, akan tetapi sistem hukum tradisional seringkali berjuang untuk mengikuti perubahan yang cepat di dunia modern. Oleh karena itu, penerapan hukum secara progresif menjadi semakin penting untuk memastikan sistem hukum di Daerah tetap berjalan secara efektif dan relevan di masa mendatang. Masa depan pengembangan sistem hukum, termasuk menyangkut sistem peraturan perundang-undangan di Daerah, sangat penting keberadaannya untuk mempromosikan penataan secara progresif, dalam hal ini

turut melibatkan pengadopsian kerangka hukum baru yang memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berubah, sembari tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip dasar keadilan dan kesetaraan.

Sistem hukum juga harus bersifat fleksibel untuk beradaptasi dengan kebutuhan yang berkembang dari berbagai industri dan sektor di Daerah. Pengembangan sistem hukum di Daerah harus disesuaikan dengan karakteristik sosial, budaya, dan ekonomi masing-masing daerah. Pendekatan ini memastikan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai subsistem dari sistem hukum terbentuk secara relevan, praktis, dan efektif dalam menjawab kebutuhan spesifik di setiap daerah. Pengadopsian hukum secara progresif sangat penting untuk mempromosikan keadilan sosial, kesetaraan gender, dan hak asasi manusia yang merupakan komponen penting dari pembangunan yang berkelanjutan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) merupakan landasan sistem hukum negara Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI 1945. Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini menggarisbawahi tentang pentingnya konsep negara hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Pembentukan peraturan perundang-undangan atau proses legislasi merupakan salah satu aspek penting dalam negara hukum. Guna menjamin tegaknya hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, maka perlu memperhatikan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.<sup>1</sup> Terdapat beberapa hal yang dapat menjadi catatan sehubungan dengan kondisi lemahnya regulasi, khususnya terkait dengan eksistensi dari peraturan perundang-undangan daerah, antara lain yaitu

---

<sup>1</sup> Samuel Hamonangan Simanjuntak dan Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, "Procedural Justice or Substantive Justice: Review of Constitutional Court Decision Number: 91/PUU/XVIII/2020", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 16, no. 2 (2022): h.347-348.

pelaksanaan desentralisasi administrasi belum menampakkan ciri sejati dari otonom luas sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perlakuan kepada pemerintahan daerah sebatas pada keharusan melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan dan bukan perlakuan untuk memotivasi pemerintahan daerah untuk menjadi institusi pemerintahan yang otonom. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat yang cenderung mengelirukan pemerintahan daerah. Akibatnya, pemerintahan daerah menjadi tergantung dan selalu meminta petunjuk kepada pemerintah pusat agar dapat memahami masalah yang dihadapinya.<sup>2</sup>

Terkait dengan ukuran penilaian keberhasilan pemerintahan daerah melaksanakan urusan yang telah diserahkan demikian, logika yang selama ini tertanam dalam pemikiran pemerintah adalah asalkan pemerintahan daerah sudah dapat melaksanakan urusan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi yang mendelegasikan pengaturannya dalam tataran Peraturan Daerah tersebut sebagai suatu rutinitas, maka otonomi daerah telah dianggap berhasil. Begitu pula dengan masyarakat, bahwa dengan terbitnya suatu Peraturan Daerah saja, telah dianggap sebagai suatu indikator keberhasilan.<sup>3</sup> Sejatinya, dengan terbitnya suatu peraturan perundang-undangan daerah tersebut, tidak semata-mata hanya 'asal dibentuk' saja, akan tetapi harus melalui suatu mekanisme atau proses untuk melakukan pemetaan permasalahan beserta dengan solusinya secara utuh dan menyeluruh.

---

<sup>2</sup> W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), h.33-34.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h.34.

## Perumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang di atas, maka penulis menyusun beberapa perumusan masalah dalam penulisan artikel ilmiah ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi eksisting mengenai pengaturan dan pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah?
2. Bagaimana proyeksi arah (*roadmap*) konstruksi progresif dalam sistem perundang-undangan daerah?

## Metode Penelitian

Guna menganalisis sekaligus menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian ini, maka digunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Soerjono Soekanto mendefinisikan penelitian yuridis normatif sebagai penelitian hukum dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka sebagai bahan dasar<sup>4</sup>. Kegiatan penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan analisis hukum berupa pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

## Kondisi Eksisting mengenai Pengaturan dan Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah

Peraturan perundang-undangan yang baik biasanya memenuhi 3 (tiga) landasan utama, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis<sup>5</sup>. Menurut Paul

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), h.13-14.

<sup>5</sup> Aristo Evandy A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum," *Jurnal Ilmu*

**Scholten**, asas-asas hukum itu diartikan sebagai, “*tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita*”<sup>6</sup>. Asas-asas hukum itu sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim<sup>7</sup>. Praktik tatanan hukum dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum (*rechtsidee*) yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif atau peraturan perundang-undangan, lembaga hukum, serta proses atau perilaku birokrasi pemerintahan dan masyarakat. Cita hukum pada hakikatnya merupakan aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri, berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang terdiri atas tiga unsur, yaitu keadilan (*gerechtigheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*), serta kepastian hukum (*rechtmatigheid*)<sup>8</sup>.

Konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak Republik Indonesia ini berdiri, memerlukan suatu kejelasan konsep dan kejelasan arah bagaimana sistem peraturan perundang-undangan di Daerah dapat berjalan secara optimal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, Pemerintahan Daerah diberikan otonomi secara luas, kecuali dalam urusan pemerintahan tertentu yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Guna melaksanakan otonomi di Daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan

---

*Hukum Fiat Justisia* 10, no. 4 (2016): h.605.

<sup>6</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi Fakultas Pascasarjana* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), h.302.

<sup>7</sup> O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum* (Jakarta: BPK. Gunung Mulia, 1975), h.49.

<sup>8</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Badan Pembinaan Hukum Nasional Dari Masa Ke Masa* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1995), h.247.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kedudukan Peraturan Daerah berada pada tingkatan peraturan terendah dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan,<sup>9</sup> di mana hal ini memiliki arti strategis dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah.

Pemerintahan Daerah dalam membangun sistem peraturan perundang-undangan di Daerah selama ini telah dipandu oleh beberapa Undang-Undang yang telah Penulis sebutkan sebelumnya, yaitu dari segi formil pembentukan peraturan perundang-undangan diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya, kemudian dari aspek kewenangan otonomi daerah diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, lalu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dan perubahannya, serta berbagai macam peraturan perundang-undangan sektoral atau teknis terkait lainnya yang meliputi undang-undang dan peraturan lain yang berada di bawah undang-undang sektoral atau teknis tersebut. Pemerintahan Daerah dengan kondisi dimaksud pada dasarnya telah mempunyai panduan yang cukup lengkap dan jelas dalam pembentukan sistem peraturan perundang-undangan di Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Realita di lapangan berkaitan dengan pembentukan dan implementasi terhadap produk hukum daerah menunjukkan bahwa terdapat problematika dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah selalu dituntut untuk berkembang menyesuaikan dengan dinamika tersebut secara progresif.

---

<sup>9</sup> Lihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa daerah yang telah konsisten dalam merencanakan pembentukan peraturan daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, sehingga dari usulan rancangan Peraturan Daerah yang direncanakan dapat dipenuhi penyelesaiannya pada jangka waktu yang telah ditentukan. Tidak sedikit Daerah yang belum atau bahkan tidak mampu memenuhi perencanaan Propemperda, sehingga harus menjadi tunggakan penyusunan rancangan peraturan daerah pada tahun berikutnya (luncuran). Berkaitan dengan pelaksanaan proses pembentukan peraturan daerah, terdapat capaian program pembentukan peraturan daerah di provinsi Jawa Tengah dengan rasio perbandingan antara jumlah rancangan peraturan daerah dan jumlah peraturan daerah yang ditetapkan melalui uraian sebagai berikut.

**Tabel 1. Capaian Propemperda Provinsi Jawa Tengah 2018-2023**

No.	Tahun	Jumlah Raperda dalam Propemperda	Jumlah Perda yang ditetapkan	Persentase
1.	2018	20	14	70 %
2.	2019	18	17	94 %
3.	2020	21	5	23,8 %
4.	2021	27	12	44,44%
5.	2022	25	13	52%
6.	2023	18	3	16,67%

(**Sumber:** Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2023).

Pada tahun 2020, pemerintah pusat telah melakukan suatu pendekatan praktis untuk belajar dari pengalaman (*lesson learnt*) dalam mencoba menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan yang merupakan problematika menahun. Undang-undang sektoral di Indonesia saat ini telah terlalu banyak memberikan kontribusi terhadap disharmoni peraturan. Di

samping itu, permasalahan waktu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang juga krusial. Pemerintah pusat telah menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, kemudian pada saat ini disempurnakan dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja). Tujuan dari pembentukan UU Cipta Kerja dimaksudkan untuk memperbaiki kurang lebih 79 (tujuh puluh sembilan) undang-undang sektoral yang bersifat disharmoni melalui metode omnibus sebagai satu langkah besar.

Pelaksanaan program pembentukan peraturan daerah atau program pembentukan peraturan kepala daerah pada hakikatnya bukan hanya masalah kuantitatif atau angka, namun juga kualitatif atau mutu. Melalui konsep pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan perencanaan dan penganggaran yang ada, maka capaian target penyusunan Peraturan Daerah di DPRD berjalan berbanding lurus. Saat anggaran meningkat, maka target secara kuantitas juga akan meningkat. Jumlah Peraturan Daerah yang ditetapkan adalah indikator mutlak capaian kinerja DPRD dan Kepala Daerah dalam aspek peraturan perundang-undangan.

**Tabel 2.** Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah yang Berpotensi Perlu dilakukan Penyempurnaan Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 dan UU Nomor 6 Tahun 2023

NO	TAHUN	NAMA PERDA	ALASAN
1.	2020	1. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan	Disharmoni Substansi

2.	2019	<p>2. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pendidikan</p> <p>3. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah</p> <p>4. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perubahan dan Kawasan Permukiman Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2039</p> <p>5. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 tentang Sistem Kesehatan Provinsi</p> <p>6. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2029 tentang Perubahan Atas Perda 6 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029</p>	Disharmoni Substansi
3.	2018	<p>7. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Peningkatan Produktivitas Tanaman Tebu</p> <p>8. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Air Tanah</p> <p>9. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Rencana Umum Energi Daerah</p> <p>10. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Tahun 2018-2038</p>	Disharmoni Substansi
4.	2017	<p>11. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan</p> <p>12. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan</p>	Disharmoni Substansi

5.	2016	13. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Investasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	Disharmoni Substansi
		14. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kawasan Perkotaan Brebes Tegal Slawi Pemasang Tahun 2016-2036	
		15. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Energi di Provinsi Jawa Tengah	
		16. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani	
		17. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Standarisasi Jalan Provinsi Jawa Tengah	
6.	2015	18. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan Provinsi Jawa Tengah	Disharmoni Substansi
		19. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial	
		20. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Pelayanan Publik	
7.	2014	21. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah	Disharmoni Substansi
		22. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan	

(Sumber: Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2023).

Dalam sepuluh tahun terakhir, terdapat kurang lebih 22 (dua puluh dua) Peraturan Daerah di provinsi Jawa Tengah, yang secara legalitas, undang-undang yang mendasari pembentukan Peraturan Daerah tersebut telah diubah dengan UU Cipta Kerja. Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk segera melakukan pemetaan terhadap substansi Peraturan Daerah, serta mengambil langkah progresif dalam melakukan penyesuaian sistem peraturan perundang-undangan yang ada di Daerah agar sejalan (*on track*) dengan kebijakan nasional. Dari 22 (dua puluh dua) Peraturan Daerah dimaksud, apabila dilakukan perubahan satu demi satu, maka dalam prosesnya memerlukan waktu yang lama. Penggunaan metode omnibus menjadi salah satu alternatif dalam mengambil kebijakan guna meminimalkan permasalahan pembentukan regulasi dimaksud.

Berkenaan dengan efisiensi waktu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pada rasio perbandingannya, jika dalam angka rata-rata satu periode Program Legislasi Nasional (Prolegnas) terdiri atas 30 (tiga puluh) undang-undang prioritas, maka Pemerintah telah menghemat hampir 3 (tiga) periode Prolegnas yang berarti adalah 15 (lima belas) tahun. Pemerintah pusat telah memberikan pembelajaran progresif ini kepada Pemerintah Daerah, serta dalam hal ini dituntut pula komitmen dari Pemerintah Daerah untuk mengambil kebijakan yang juga sejalan dengan pemerintah pusat, khususnya dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah.

### **Proyeksi Arah (*Roadmap*) Konstruksi Progresif dalam Sistem Perundang-undangan Daerah**

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Guna mewujudkan

hal tersebut, maka dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak dalam proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Penulisan artikel ini menjelaskan bagaimana membangun sistem peraturan perundang-undangan di Daerah secara progresif melalui 5 (lima) langkah guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara optimal.

Pada kesempatan ini, Penulis ingin menyampaikan beberapa hal yang dapat menjadi pertimbangan bagi pengambil kebijakan di Daerah sehubungan dengan tuntutan pembangunan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah dalam rangka menjawab kebutuhan hukum masyarakat. **Pertama, yaitu perencanaan.** Menurut **Becker**, Perencanaan merupakan suatu cara rasional untuk mempersiapkan masa depan. Diperkuat oleh pendapat **Alder** bahwa Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan hal yang ingin dicapai pada masa yang akan datang melalui penentuan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tertentu<sup>10</sup>. Tahapan perencanaan dilakukan dengan serangkaian proses untuk menguji berbagai arah pencapaian dan mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, kemudian mengukur kapasitas kemampuan kita untuk mencapainya, serta memilih arah-arah dan langkah-langkah terbaik untuk mencapainya.

Sebelum resmi disahkan menjadi Peraturan Daerah, norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya disusun dalam bentuk suatu naskah Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik merupakan suatu rancangan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, yang disusun sebagai hasil dari kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional,

---

<sup>10</sup> Taufiqurokhman, *Konsep dan Kajian Ilmu Perencanaan* (Jakarta: Penerbit Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), 2008), h.3.

kritis, objektif, impersonal, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>11</sup> Hal tersebut tercermin dari pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakangi penyusunan suatu Naskah Akademik yang berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah berupa rekomendasi mengenai urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan yang dilengkapi oleh pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, membawa dampak perubahan terhadap sistem dari teknis penyusunan Naskah Akademik bagi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu diterapkannya suatu metode analisis baru berupa metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI).<sup>13</sup> Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan penataan dan perbaikan kembali terhadap mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan, guna mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Penataan dan

---

<sup>11</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang*, Cet. V (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), h.224.

<sup>12</sup> Lita Tyesta Addy Listya Wardhani., dkk., *Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Teori dan Teknik)*, Cet. 1 (Yogyakarta: CV MAHATA, 2020), h.111.

<sup>13</sup> Lihat pada bagian Penjelasan Umum dan Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

perbaikan dalam undang-undang ini juga merupakan bentuk tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai perkara pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Setelah upaya penelitian dan pengembangan tersebut selesai dilaksanakan dan merekomendasikan agar norma hukum yang berhasil dikaji itu supaya dilembagakan menjadi norma hukum tertulis yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, barulah langkah berikutnya dilakukan, yaitu perencanaan dan perancangan peraturan perundang-undangan. Agar pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara terencana, maka pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan didasarkan pada suatu Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).<sup>14</sup> Dalam konteks perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah, berdasarkan Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Propemperda. Propemperda disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah. Selain itu, telah diatur penyusunan Program Pembentukan Peraturan Kepala Daerah untuk Peraturan Gubernur, Bupati, atau Wali Kota. Secara operasional, Propemperda memuat daftar rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Propemperda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (dalam hal ini yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD) untuk membentuk suatu

---

<sup>14</sup> Asshidiqie, *Perihal..., Op.Cit.*, h.182-183.

Peraturan Daerah, sehingga dipandang perlu untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.<sup>15</sup>

Setiap peraturan perundang-undangan yang baik dan taat asas, dalam proses pembentukannya, senantiasa harus dilaksanakan secara transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk berpartisipasi secara aktif dalam memberikan masukan pada saat proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang baik perlu menggunakan mekanisme konsultasi publik. Konsultasi publik dapat diartikan sebagai suatu metode atau teknik partisipatif dalam merancang dan menyusun sebuah kebijakan. Singkatnya, konsultasi publik dapat dipahami sebagai metode yang serumpun dan satu keluarga dengan gagasan-gagasan partisipasi dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan publik. Konsultasi publik merupakan proses dari kegiatan untuk lebih mendekatkan diri dengan aspirasi publik melalui pelibatan langsung warga negara.<sup>17</sup> Asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, salah satunya dalam proses penyusunan Propemperda, harus diperhatikan sebagai wujud transparansi dan keterbukaan, di mana masyarakat betul-betul diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan pada saat proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan skala prioritas dan perkembangan kebutuhan masyarakat.<sup>18</sup> Konsep konsultasi sebagai wujud partisipasi publik di atas tentunya selaras dan tepat untuk dijadikan sebagai prinsip dalam konteks penyusunan peraturan yang baik (*principle for good regulation*), karena melalui konsultasi publik dimaksudkan

---

<sup>15</sup> Wardhani., dkk., *Perancangan...*, *Op.Cit.*, h.97.

<sup>16</sup> *Ibid.*, h.76.

<sup>17</sup> Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative...*, *Op.Cit.*, h.69.

<sup>18</sup> Wardhani., dkk., *Perancangan...*, *Op.Cit.*, h.101-102.

untuk memfasilitasi akses yang luas dan setara bagi masyarakat sebagai aktor penentu kebijakan guna meningkatkan kualitas suatu peraturan perundang-undangan agar menjadi lebih efektif, berdaya guna, dan berhasil guna, sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>19</sup>

Sehubungan dengan banyaknya Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah, baik karena menimbulkan biaya yang tinggi, memberatkan masyarakat di Daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat suatu perizinan yang ditimbulkan misalnya, sebagai instrumen negara, dalam logika deduktif tertutup perangkat hukum, telah dibuat suatu mekanisme untuk menyelesaikan konflik peraturan atau konflik yang ditimbulkan dari suatu peraturan,<sup>20</sup> salah satunya yaitu melalui proses analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan daerah. **Langkah kedua** yang dilakukan sebagai konstruksi gagasan progresif dalam sistem peraturan perundang-undangan daerah **ialah proses analisis dan evaluasi**. Konsep analisis dan evaluasi ini bertolak dari konsekuensi Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, serta UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, menempatkan keduanya sebagai “batu uji” dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya di Daerah. Oleh karena itu, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan seperti yang Penulis sampaikan sebelumnya, diharapkan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang: a) sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum,<sup>21</sup> b) menjalankan amanat UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan; c) mengandung asas-asas materi muatan peraturan perundang-

---

<sup>19</sup> Bandingkan dengan Wardhani., *dkk.*, *Perancangan...*, *Ibid.*, h.65.

<sup>20</sup> *Ibid.*, h.155.

<sup>21</sup> Nilai-nilai Pancasila ini diambil dari indikator Dimensi Operasional Pancasila yang disusun oleh UKP-PIP (BPIP).

undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan d) mendukung pelaksanaan sistem peraturan perundang-undangan nasional dan daerah.

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut, maka Pemerintahan Daerah perlu melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang sudah berlaku. Analisis dan evaluasi ini tidak hanya akan memperbaiki materi hukum yang ada, namun juga akan memperbaiki berjalannya subsistem hukum lainnya, yaitu struktur hukum dan budaya hukumnya.<sup>22</sup>

**Gambar 1. Siklus Pembentukan Peraturan Daerah**



(Sumber: Hasil Olahan Sendiri).

Melihat ruang yang sudah ada dalam regulasi *existing*, Penulis melihat bahwa proses analisis dan evaluasi ini sangat diperlukan untuk menjadi penguat dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah. Proses analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan akan menjadi simpul dalam lingkaran dalam fase pembentukan peraturan perundang-undangan yang selama ini telah kita kenal mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan

<sup>22</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975).

atau penetapan, dan pengundangan<sup>23</sup>. Proses Analisis dan evaluasi akan menjadi simpul penghubung setelah penetapan dan pengundangan peraturan perundang-undangan dengan fase perencanaan. Dalam rangka optimalisasi pelaksanaannya, proses analisis dan evaluasi dilakukan baik oleh DPRD maupun Kepala Daerah. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebagai alat kelengkapan DPRD yang membidangi peraturan perundang-undangan sangat tepat untuk menjadi koordinator pelaksanaan Analisis dan evaluasi di legislatif sedangkan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi atau Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota menjadi koordinator pelaksanaan Analisis dan evaluasi di eksekutif. Bapemperda dapat melaksanakan Analisis dan evaluasi untuk Peraturan Daerah dan Peraturan DPRD, sedangkan Biro Hukum atau Bagian Hukum akan melaksanakan Analisis dan evaluasi untuk Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur.

**Gambar 2. Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah**



(Sumber: Hasil Olahan Sendiri).

Optimalisasi fungsi kedua lembaga dimaksud akan secara langsung mempengaruhi kualitas proses perencanaan Propemperda, sehingga rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan dalam Propemperda didasarkan oleh suatu hasil analisis dan evaluasi yang komprehensif, bukan hanya karena

<sup>23</sup> Lihat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

dilandasi oleh asumsi atau perkiraan berdasarkan *trend* yang sedang berkembang belaka. Kajian analisis dan evaluasi yang dilakukan perlu mempertimbangkan parameter riil kebutuhan regulasi di Daerah berdasarkan pada *mandatory* peraturan perundang-undangan, perencanaan pembangunan daerah yang didorong oleh semangat dari visi dan misi kerja dari Kepala Daerah, serta urgensi dan kemendesakan kebutuhan hukum masyarakat yang nantinya dituangkan dalam analisis kebutuhan peraturan perundang-undangan sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan.

**Ketiga ialah penggunaan Metode Omnibus.** Saat ini, Pemerintah sedang menggulirkan kebijakan simplifikasi regulasi, penyederhanaan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Gubernur/Bupati/Wali Kota. **Presiden Joko Widodo** mengajak seluruh pihak terkait untuk mereformasi aturan dan perundang-undangan yang dirasa menyulitkan masyarakat dan menghambat inovasi. Di era perubahan global sekarang ini, bangsa Indonesia sangat memerlukan regulasi yang sederhana, konsisten, dan mendorong munculnya inovasi baru<sup>24</sup>. Simplifikasi regulasi selaras dengan tujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mudah untuk dipahami dan diimplementasikan secara praktis, karena hal ini merupakan prasyarat penting guna mengoptimalkan pelaksanaan atas jaminan pemenuhan hak-hak masyarakat secara efektif melalui suatu regulasi yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan dikemas dalam bentuk sesederhana mungkin.<sup>25</sup> Pembentukan regulasi diperlukan karena percepatan

---

<sup>24</sup> Pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam rangka HUT ke- 74 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, di Depan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019), h.9-7 – 9-10.

<sup>25</sup> Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia (Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum* (Bandarlampung: Pusaka Media, 2020), h.60.

pembangunan, terutama di bidang ekonomi, yang sering kali terkendala oleh silang sengkabut regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron, dan saling tumpang tindih. Ujung-ujungnya, regulasi yang demikian menghadirkan ketidakpastian hukum.<sup>26</sup> Arahan Presiden ini kemudian diwujudkan dengan terbentuknya UU Cipta Kerja.

UU Cipta Kerja dalam penyusunannya menggunakan metode yang kita kenal sebagai metode omnibus. Metode omnibus saat ini telah resmi menjadi metode yang dapat digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam arti luas. Pada pengaturan dalam Pasal 64 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, diatur bahwa,

*“Metode omnibus merupakan metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan: a) memuat materi muatan baru; b) mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau c) mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.”*

Hal yang menarik dari pengaturan omnibus juga terdapat dalam Pasal 42A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yaitu, *“Penggunaan metode omnibus dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.”* Hal ini sangat relevan dengan dua hal yang Penulis

---

<sup>26</sup> Saldi Isra dalam Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, “Aspek Penting Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)”, *Orasi Ilmiah disampaikan pada Dies Natalis ke- 61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 9 Januari 2018* (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2018), h.3.

sampaikan sebelumnya, yaitu perencanaan dan kajian analisis, serta evaluasi. Dalam proses kajian analisis dan evaluasi, secara substansial akan menghasilkan suatu rekomendasi kepada pembentuk peraturan perundang-undangan bahwa suatu isu permasalahan peraturan perundang-undangan akan dapat diselesaikan dengan menggunakan metode omnibus yang secara formil akan diusulkan dalam Propemperda. Terdapat keuntungan bagi Pemerintahan Daerah ketika menggunakan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah, di antaranya yaitu mempersingkat proses legislasi, efisiensi biaya proses legislasi, dan harmonisasi pengaturan substansi beberapa sektor sekaligus.

Kondisi peraturan perundang-undangan yang ‘gemuk’, tidak harmonis, tidak konsisten, dan saling tumpang tindih dalam pengaturannya perlu diantisipasi melalui 5 (lima) langkah progresif yang saya konstruksikan dalam uraian artikel ilmiah ini, salah satunya yaitu melalui penerapan metode omnibus, bersama dengan langkah-langkah lainnya yang dilaksanakan secara integral dan menyeluruh. Kegagalan dalam menjaga sistem peraturan perundang-undangan daerah akan membawa dampak pada turunnya kualitas regulasi dan tidak terkendalinya kuantitas regulasi, di mana buruknya kualitas dan kuantitas regulasi demikian akan berdampak pada efektivitas dan efisiensi dari keberadaan suatu peraturan perundang-undangan daerah.<sup>27</sup>

**Keempat** ialah penguatan substansi muatan lokal. Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan pengejawantahan dari pemberian kewenangan kepada Pemerintahan Daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya, karena ada hal yang selain diatur dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, sehingga perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Pada Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 diatur bahwa

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, h.18-19.

selain materi muatan yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemaknaan “materi muatan lokal” dimaksud perlu dipahami sebagai materi muatan yang belum atau tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, materi muatan lokal juga mempunyai aspek kekhususan yang hanya ada di Daerah tertentu, sehingga berbeda dengan daerah lainnya. Penyusunan Peraturan perundang-undangan di Daerah, khususnya Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, semestinya tidak menduplikasi substansi yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, akan tetapi dapat fokus pada substansi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang belum diatur pemerintah pusat dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara lebih teknis.

Urusan-urusan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah di awal pembentukannya sebagai daerah otonom pada prinsipnya merupakan bekal awal bagi Daerah dalam menjalankan pemerintahannya, di mana urusan ini lebih dikenal sebagai urusan absolut. Berangkat dari dasar pemikiran ini, seyogianya berbagai urusan di luar urusan absolut tersebut kemudian dapat dilakukan pengembangan oleh setiap daerah dalam rangka mengakomodasi segala kebutuhan yang berkembang di masing-masing Daerah. Hanya saja, secara pola saat ini terjadi kondisi yang berbanding terbalik dalam pelaksanaan pengaturan urusan absolut demikian, karena realisasi pengembangan urusan tersebut masih sangat tergantung dengan kebijakan antarsektor yang berada di tingkat Pusat. Kondisi pengaturan mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dan Pemerintahan Daerah yang masih bersifat sektoral dan tumpang tindih tentunya akan membawa

implikasi bagi Daerah, di mana pengaturan urusan di tingkat Daerah pun tidak dengan mudah dapat diimplementasikan secara terintegrasi dengan urusan-urusan lain yang terkait dengan Daerah atau yang dibutuhkan oleh Daerah.<sup>28</sup>

Peraturan Daerah merupakan produk dari ‘parlemen lokal’ dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah. Pola ini sebangun dengan mekanisme produk undang-undang yang disusun bersama antara DPR sebagai ‘parlemen pusat’ dan Presiden. Dilaksanakannya otonomi daerah seluas-luasnya sebagai amanat dari Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dan dilaksanakan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memindahkan *locus* sebagian besar penyelenggaraan urusan pemerintahan ke Daerah. Hal ini seharusnya mendorong kreativitas dan inovasi Daerah untuk mengoptimalkan pelayanan publik (*public service*), salah satunya yaitu melalui pemuatan unsur muatan lokal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah. Hal ini merupakan bentuk dari perluasan ruang bagi proses menjangkau aspirasi konstituen dan kesepakatan-kesepakatan politik dalam rangka memperkuat sistem demokrasi lokal.<sup>29</sup>

**Kelima ialah penegakan peraturan perundang-undangan di Daerah.** Menurut **Sinzheimer**, hukum tidak bergerak dalam ruang yang hampa dan berhadapan dengan hal-hal yang abstrak, akan tetapi hukum selalu berada dalam suatu tatanan sosial tertentu dan manusia-manusia yang hidup.<sup>30</sup> Dalam hal ini, keberadaan hukum bukan hanya hadir sebagai upaya untuk mengatur tatanan sosial masyarakat yang sesuai dengan hal yang bersifat formal prosedural belaka, melainkan juga bagaimana hukum hadir untuk menimbulkan efek-efek

---

<sup>28</sup> Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Cet. 1 (Depok: Rajawali Pers, 2019), h.4.

<sup>29</sup> Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative..., Op.Cit.*, h.149.

<sup>30</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), h.3.

yang memang dikehendaki oleh tujuan pembentukannya. Keabsahan berlakunya atau keberlakuan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang. Bagi suatu perundang-undangan yang dikatakan baik, sudah seharusnya syarat-syarat keberlakuan, baik secara filosofis, politis, yuridis, sosiologis, maupun secara administratif, harus dipenuhi sekaligus.<sup>31</sup>

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, regulator (Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD) harus membuat suatu penilaian secara intensif mengenai aspek kelembagaan yang terlibat dalam pelaksanaan atas suatu peraturan perundang-undangan daerah yang dibentuk melalui proses perancangan strategi implementasi yang responsif, agar diperoleh upaya terbaik atas penegakan suatu peraturan perundang-undangan daerah.<sup>32</sup> Menurut teori tahapan kebijakan sinoptik (*synoptic policy-phases theory*), suatu kebijakan dalam hal orientasi normatifnya dikembangkan oleh dan di bawah kendali lembaga-lembaga yang memiliki akuntabilitas dengan masing-masing perannya, dalam porsi aktor politik sebagai pemegang peran (penyedia norma) yang mengambil keputusan dalam menentukan materi muatan dari suatu peraturan, di lain pihak lembaga-lembaga penegak peraturan merujuk pada kerangka ideal fungsi dari masing-masing lembaga dalam pembagian suatu kewenangan.<sup>33</sup>

Peraturan Daerah, baik peraturan daerah provinsi, kabupaten, maupun peraturan daerah kota diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah,<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Asshidiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, h.166.

<sup>32</sup> Wardhani, *Perkembangan...*, *Op.Cit.*, h.65.

<sup>33</sup> Wardhani, "Aspek...", *Op.Cit.*, h.8-9.

<sup>34</sup> Lihat pada Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

di mana Peraturan Daerah perlu dilakukan penyebarluasan setelah diundangkan sebagaimana mestinya dengan tujuan agar setiap masyarakat dapat mengetahui keberadaan dari suatu peraturan perundang-undangan. Untuk itu, Pemerintah Daerah, yaitu gubernur, bupati, dan walikota harus melaksanakan kewajibannya itu dengan sungguh-sungguh dengan menyelenggarakan berbagai program penyebarluasan informasi dan pengetahuan hukum dalam lingkup wilayah tanggung jawabnya masing-masing. Bahkan, penyebarluasan informasi dan pengetahuan hukum itu sendiri harus pula dimaknai sebagai tanggung jawab yang menyangkut tuntutan kebutuhan akan pendidikan, pemasyarakatan, dan pembudayaan hukum dalam arti yang lebih luas dan menyeluruh di setiap daerah, sehingga upaya mewujudkan cita negara hukum, di mana sistem hukum dan konstitusi yang menjadi landasan bekerjanya sistem bernegara dapat berjalan dengan sebaik-baiknya di mana hukum dan keadilan benar-benar terwujud sebagaimana mestinya.<sup>35</sup>

Penegakan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian dari upaya untuk melakukan pembumian terhadap hukum atau pembumian terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, masyarakat perlu mengetahui keberadaan dari suatu peraturan perundang-undangan. Pada era saat ini, media elektronik menjadi suatu sarana baru untuk memberikan informasi atas peraturan perundang-undangan. Masyarakat lebih mudah memahami konten yang sederhana, fleksibel, dan cepat di lingkungan dunia maya, dibandingkan dengan suatu hal yang dikemas secara formil yang penuh dengan kekakuan. Inovasi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam menginformasikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sejak masih dalam rancangan perlu untuk dilakukan. Dalam penegakan peraturan perundang-undangan, secara strategis bermula dari diketahuinya rancangan peraturan

---

<sup>35</sup> Asshidiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, h.193.

perundang-undangan itu oleh masyarakat, khususnya Peraturan Daerah. Pemahaman dari para penegak Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah untuk melakukan kombinasi antara aspek legalitas, aspek keadilan, serta partisipasi aktif masyarakat atas suatu penyusunan peraturan perundang-undangan, dapat memberikan kontribusi besar dalam efektivitas pelaksanaan dan penegakannya.

## Kesimpulan

Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom mendapatkan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di mana hal tersebut telah diatur dalam berbagai regulasi kita. Pemerintah Daerah bersifat mandiri, tapi tidak bebas yang sebebas-bebasnya. Dalam pelaksanaan dinamika otonomi daerah, kewenangan Pemerintah Daerah mengalami pasang surut, disesuaikan dengan kebijakan pemerintah pusat. Dalam pembangunan sistem hukum, khususnya sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembangunan sistem peraturan perundang-undangan di Daerah oleh Pemerintahan Daerah menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan. Terdapat 5 (lima) langkah progresif yang dapat disasar dalam upaya untuk membangun sistem peraturan perundang-undangan di Daerah guna menjawab tantangan dan kebutuhan masyarakat, yaitu melalui proses perencanaan, analisis dan evaluasi, penggunaan metode omnibus, penguatan substansi muatan lokal, serta penegakan peraturan perundang-undangan di Daerah.

## Daftar Pustaka

### Buku :

Asshidiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang*, Cet. V. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020.

- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Badan Pembinaan Hukum Nasional Dari Masa Ke Masa*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1995.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System, A social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Notohamidjojo, O. *Demi Keadilan dan Kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*. Jakarta: BPK. Gunung Mulia, 1975.
- Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Cet. I. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam rangka HUT ke-74 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, di Depan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019), h.9-7 – 9-10.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- Taufiqurokhman. *Konsep dan Kajian Ilmu Perencanaan*. Jakarta: Penerbit Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), 2008.
- Tjandra, W. Riawan, dan Kresno Budi Darsono. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Warassih, Esmi. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama, 2005.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listya. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia (Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum*. Bandarlampung: Pusaka Media, 2020.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listya., dkk. *Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Teori dan Teknik)*, Cet. 1. Yogyakarta: CV MAHATA, 2020.

#### **Jurnal Ilmiah :**

Barlian, Aristo Evandy A. “Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum”. *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia* 10, no. 4 (2016): h.605.

Simanjuntak, Samuel Hamonangan, dan Lita Tyesta Addy Listya Wardhani. “Procedural Justice or Substantive Justice: Review of Constitutional Court Decision Number: 91/PUU/XVIII/2020”. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 16, no. 2 (2022): h.347-348.

#### **Disertasi dan Makalah Ilmiah :**

Attamimi, A. Hamid S. “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”. *Disertasi Fakultas Pascasarjana*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listya. “Aspek Penting Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. *Orasi Ilmiah disampaikan pada Dies Natalis ke- 61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 9 Januari 2018*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

