

REFORMASI REGULASI DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Rizky Novian Hartono¹, Esa Lupita Sari²

¹Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah
Email: rizkynovianhartono@gmail.com

²Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah

DOI: <https://doi.org/10.55292/hjrqcqy84>

Abstrak

Penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah membawa implikasi daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya. Meskipun begitu, penyerahan tersebut bukan tanpa batasan melainkan harus dijalankan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensi logis lainnya ialah pemerintahan daerah diberi hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah sebagai manifestasi pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat dibentuk untuk menjawab permasalahan hukum yang ada di daerah. Namun demikian, kewenangan tersebut tidak diimbangi dengan kualitas dan kuantitas norma hukum yang mumpuni sehingga berakibat pada terjadinya hiper regulasi regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni antar peraturan perundang-undangan. Hal tersebut tentu berdampak pada keberhasilan pencapaian pembangunan di daerah sebagai representasi kemajuan pembangunan secara nasional. Oleh sebab itu, melalui penelitian ini akan dikaji berbagai upaya yang dapat dilakukan dalam rangka melakukan reformasi hukum



@ 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.

dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif sementara itu teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penataan regulasi di daerah melalui reformasi regulasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan Penataan Regulasi untuk mewujudkan kuantitas yang proporsional; penataan regulasi untuk meningkatkan kualitas; penataan kelembagaan pengatur regulasi dan re-regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata kunci: *Otonomi Daerah, Peraturan Daerah, Penataan Regulasi*

Abstract

The handover of some government affairs from the central government to regional governments through regional autonomy carries the implication that regions have the authority to regulate and manage their own affairs. Even so, the handover is not without limitations but must be carried out based on the principles of the Unitary State of the Republic of Indonesia. Another logical consequence is that regional governments are given the right to establish regional regulations and other regulations to carry out autonomy and assistance tasks. Regional regulations as manifestations of the implementation of regional autonomy are expected to be formed to answer legal problems that exist in the regions. However, this authority is not balanced with the quality and quantity of adequate legal norms, resulting in overlapping, inconsistent, multiple interpretations and disharmony between laws and regulations. This certainly has an impact on the success of achieving development in the regions as a representation of national development progress. Therefore, through this research, various efforts that can be made to carry out legal reform in the context of regional government administration will be studied. The research

method used in this research is normative juridical, while the data collection technique used is through document and library studies of secondary data in the form of primary, secondary and tertiary legal materials. The research results show that structuring regulations in the regions through regulatory reform in the context of regional government administration is carried out by structuring regulations to realize proportional quantities; structuring regulations to improve quality; institutional arrangement for regulation and re-regulation of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government.

Keywords: Regional Autonomy, Regional Regulations, Regulatory Arrangement

Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Selanjutnya, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Perubahan paradigma bernegara yang sentralistik menuju ke arah konsep bernegara yang desentralistik berimplikasi pada kelahiran otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan sarana dalam menggeser arah transisi demokrasi menuju terwujudnya konsolidasi demokrasi yang handal dan tangguh. Adanya gelombang reformasi menuntut adanya sebuah perbaikan kondisi dan struktur ketatanegaraan pasca berjalannya kekuasaan yang otoriter. Jimly Asshidiqie² menegaskan bahwa, dalam rangka reformasi ke arah perwujudan cita-cita

¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Hamidi, Dr. Jazim, Teori & Hukum Perancangan Perda, (Surabaya: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2012.) hal 2

negara yang berwawasan hukum, maka hukum dan sistem hukum perlu direformasi.

Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. CF Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif nasional/pusat.³ Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pemerintah pusat tetap menjadi pemegang terakhir atas urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang diberikan langsung oleh konstitusi untuk membentuk peraturan daerah (perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁴ Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan memiliki peran dalam mewujudkan tatanan hukum dalam masyarakat. Peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Peraturan perundang-undangan menjadi sumber hukum utama di negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental ataupun *civil law system*.

Dalam suatu *rechstaat* (sebagaimana secara tepat diterjemahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan “negara berdasarkan atas hukum”) yang modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah

³ Fendri, Azmi, Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batubara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016) hal 34

⁴ Lihat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan.⁵ A. Hamid S, Attamimi berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.⁶ Dalam kaitannya dengan penyusunan dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, harus terdapat keselarasan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan serta *das sollen* dengan *das sein*. Dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat *humanis partisipatoris*.

Hukum yang *humanis partisipatoris* adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum. Fungsi hukum yang *humanis partisipatoris* merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan perda telah menambah kuantitas peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Gejala hiper regulasi merupakan satu dari sejumlah permasalahan peraturan perundang-perundangan di Indonesia. Hiper regulasi bukan hanya menjadi permasalahan perundang-undangan di tingkat pusat, melainkan juga menjadi permasalahan di tingkat daerah dan menjadi permasalahan klasik yang terus menjamur dan mengakar. Pemerintah melalui

⁵ Kranenburg, *Algemene Staatsleer (Ilmu Negara Umum)*, Terjemahan oleh B. Sabaroedin, Pradya Paramita, Jakarta, 1981, hal 2

⁶ H. Abdul Latief, *Hukum dan Pengaturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal 17

berbagai cara tengah mengupayakan menangani permasalahan tersebut dengan berbagai kebijakan yang dibuat. Sejatinya peraturan perundang-undanganlah yang akan mendesain tatanan sosial seperti apa tatanan yang ideal bagi suatu masyarakat.⁷ Selain, bahwa pendesainan tatanan sosial tersebut tidak semata menciptakan tatanan baru, namun memperteguh suatu tatanan yang telah ada dengan memberikan landasan yuridis-formal, merupakan bentuk desain hukum suatu tatanan sosial agar kemudian memiliki kekuatan hukum mengikat secara formal-legalistik. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai sebagai proses teknis pembentukan norma-norma hukum yang kemudian dibungkus dalam suatu naskah regulasi atau legislasi. Melainkan lebih daripada itu, pemberian kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah dan peraturan lainnya harus dipahami secara proporsional dan tidak disalahgunakan oleh daerah untuk kepentingan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan dalam kerangka kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Permasalahan pembangunan bidang hukum yang dihadapi saat ini, antara lain adalah kondisi terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*), regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum. Sebagaimana data yang dihimpun, jumlah Undang-Undang yang ada di Indonesia sebanyak 1.745 peraturan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjumlah 217 peraturan, Peraturan Pemerintah berjumlah 4.855 peraturan, untuk Peraturan Presiden sebanyak 2.336 peraturan, Peraturan Menteri berjumlah 18.218 peraturan, Peraturan Badan/Lembaga sebanyak 5.803 peraturan, dan

⁷ Redi, Ahmad, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hal 2.

⁸ Suwandi, Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang), Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No 3, 2018, hal. 147.

Peraturan Daerah berjumlah 18.814 peraturan.⁹ Regulasi yang obesitas tersebut pada akhirnya hanya akan menghambat rencana pembangunan yang dicanangkan oleh Pemerintah.

Sebagai komponen utama dalam penyelenggaraan negara, kuantitas dan kualitas regulasi harus dikelola dengan baik. Untuk itu perlu dilakukan penataan regulasi sebagai upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka mendorong supremasi hukum. Penataan regulasi dilaksanakan tidak hanya di tingkat pusat karena pencapaian dari tujuan pembangunan nasional tidak dapat terlepas dari peran daerah. Sehingga diperlukan pula implementasi dalam bentuk kebijakan regulasi di daerah. Penataan regulasi pada akhirnya bertujuan agar para legislator tidak gagal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk membuat suatu peraturan yang mampu untuk merespons secara tepat atas kebutuhan, stabilitas, kejelasan, konsistensi, kedayagunaan, dan publikasi atas peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.¹⁰ Dalam rangka penataan regulasi dibutuhkan suatu tindakan yang disebut sebagai Reformasi Regulasi.¹¹ Reformasi Regulasi diharapkan berperan penting dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka menetapkan perda yang berkualitas dan efektif. Dalam penelitian ini akan dilakukan kajian mengenai keberadaan peraturan daerah yang dapat dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagai implikasi yuridis atas pendelegasian oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Disadur dari peraturan.go.id

¹⁰ Waldron, Jeremy, *Principles on Legislation, The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal. 17.

¹¹ Hamidi, Dr. Jazim, *Op.cit*, hal 24

Perumusan Masalah

Perumusan masalah sangat diperlukan dalam suatu penulisan karya ilmiah, karena akan memudahkan dalam membahas permasalahan yang akan diteliti, selain itu juga agar penelitian dapat dilakukan lebih mendalam dan tepat pada sasaran yang hendak dicapai dengan tujuan agar permasalahan tidak menjadi luas atau bahkan menyempit serta untuk menghindari ketidakjelasan masalah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka Penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan terkait bagaimana penataan regulasi di daerah melalui reformasi regulasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dimana daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, termasuk dalam menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, disebabkan penelitian ini bersifat ilmiah.¹² Penelitian dikatakan pula sebagai suatu kegiatan ilmiah yang ada kaitannya dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.¹³ Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian

¹² H. Hadari Nawawi, Penelitian Terapan, (Yogyakarta: Gajah Mada University, 1989) halaman 9

¹³ Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.13

hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁴ Data sekunder yang telah diperoleh selanjutnya akan diolah dengan memilah-milah data yang relevan atau tidak dengan permasalahan yang diteliti dan kemudian menyusunnya ke dalam bentuk hasil penelitian yang sistematis. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

Pembahasan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud pelaksanaan negara berdasarkan hukum sebab dalam rangka menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, harus didasarkan pada hukum sebagai legalitas menjalankan tindakan. Friedrich Julius Stahl mengungkapkan bahwa terdapat 4 (empat) unsur dalam negara hukum (*rechtstaat*) antara lain perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.¹⁵ Maka dari itu, pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi hal krusial mengingat norma hukum memiliki sifat untuk mengatur dan memaksa bagi setiap orang agar mematuhi yang sekaligus juga berdampak pada kebebasan dan kepentingan orang banyak¹⁶. Sebagaimana pula yang diutarakan oleh Jeremy Bentham bahwasanya seharusnya kepentingan umum (*general utility*) menjadi landasan filosofis dibentuknya suatu legislasi sedangkan kebutuhan umum (*public good*) seharusnya menjadi objek daripada pembentuk undang-undang itu sendiri.¹⁷

¹⁴ Bambang Sunggono, loc.it

¹⁵ Qamar, Nurul, et. all., Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat), (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2018)), hal. 64.

¹⁶ Waldron, Jeremy, Principles on Legislation, The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal. 15.

¹⁷ *ibid.*

Sebagai dasar legalitas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan suatu aturan hukum yang berkualitas. Kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud salah satunya ialah harus terpenuhinya teori atas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Hans Nawiasky, sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaedah berjenjang. Lebih lanjut, Hans Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 (empat) besar yaitu *staatsfundamental norm* (norma fundamental negara), *staatsgrund gezets* (aturan dasar negara), *formeel gezets* (undang-undang formal), dan *verordningen* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).¹⁸ Pengelompokan tersebut menjadi tata urutan norma hukum dalam suatu negara. Di Indonesia, tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan tersebut membawa konsekuensi bahwa peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau setingkat. Pertentangan antarperaturan perundang-undangan akan menimbulkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga berdampak pada ketidakefektifan peraturan tersebut sehingga tidak dapat dilaksanakan.¹⁹ Maka dari itu, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.²⁰

¹⁸ Suwandi, Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang), Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No 3, 2018, hal. 151.

¹⁹ Lihat Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

²⁰ Handoyo, Hestu Cipto, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), hal. 65.

Sebagaimana data yang dihimpun, jumlah Undang-Undang yang ada di Indonesia sebanyak 1.745 peraturan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjumlah 217 peraturan, Peraturan Pemerintah berjumlah 4.855 peraturan, untuk Peraturan Presiden sebanyak 2.336 peraturan, Peraturan Menteri berjumlah 18.218 peraturan, Peraturan Badan/Lembaga sebanyak 5.803 peraturan, dan Peraturan Daerah berjumlah 18.814 peraturan.²¹ Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa regulasi yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk perda. Kondisi demikian menunjukkan terjadinya hiper regulasi pada perda. Hiper regulasi terjadi bukan tanpa sebab bahwasannya perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada dasarnya, regulasi di tingkat pusat maupun regulasi di tingkat daerah terintegrasi dalam Sistem Regulasi Nasional (SRN). Dalam Sistem Regulasi Nasional berlaku kaidah-kaidah tertentu yang berfungsi untuk menjaga eksistensi sistem itu sendiri, diantaranya adalah asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini tidak terlepas dari adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu sendiri. Bahwa kekuatan hukum mengikat peraturan perundang-undangan ditentukan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketidakmampuan dalam menjaga Sistem Regulasi Nasional mengakibatkan turunnya kualitas regulasi serta tidak terkendalinya kuantitas regulasi. Penurunan kualitas regulasi dan tidak terkendalinya kuantitas regulasi berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi regulasi itu sendiri, dimana regulasi merupakan landasan formal dari setiap

²¹ Disadur dari peraturan.go.id pada tanggal 30 September 2023

tindakan, baik dalam rangka mengawal dinamika masyarakat maupun penyelenggaraan negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan batasan materi muatan dalam peraturan daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya terjadi karena dua hal yakni karena kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi. Kewenangan delegasi ini merupakan representatif dari materi muatan penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan delegasi tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, selain itu kewenangan delegasi bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Sedangkan materi muatan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan merupakan representatif dari kewenangan atribusi. Berdasarkan teori kewenangan disebutkan bahwa pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan *attributie* berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dilakukan melalui dua cara yaitu *delegatie* dan *mandaat*, delegasi dapat diturunkan kembali hanya sampai pada *Sub Delegatie*, dan tidak ada *Sub-sub Delegatie*. Artinya, dalam wewenang atribusi dan delegasi, lembaga yang menerima wewenang bertanggung jawab atas pelaksanaan

wewenang tersebut.²² Regulasi yang obesitas tersebut pada akhirnya hanya akan menghambat rencana pembangunan yang dicanangkan oleh Pemerintah.

Secara kontekstual pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Sebagai langkah konkrit untuk mewadahi hak dan kewajiban pemerintahan daerah dibutuhkan adanya suatu instrumen yuridis dalam menyelenggarakan pemerintahan guna mewujudkan pembangunan di daerah agar berjalan secara terarah, terpadu, dan terencana. Wujud instrumen yuridis dimaksud hadir dalam bentuk produk hukum daerah, baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pembentukan perda merupakan suatu pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.²³ Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lukman Hakim Saifuddin dalam Rapat Paripurna Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat ke-8 pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar mengenai Pemerintahan Daerah, mengungkapkan bahwa perubahan mengenai Bab Pemerintahan Daerah pada Undang-Undang Dasar telah membawa konsekuensi pada berubahnya paradigma pembangunan yang semula menjadikan pembangunan daerah sebagai objek dari pembangunan nasional bergeser menjadi keberhasilan pembangunan nasional ditentukan dari keberhasilan pembangunan di daerah. Dengan begitu, perlu kiranya dipahami bahwa pembentukan peraturan di daerah sangat menentukan kualitas pembangunan di daerah itu sendiri sebab akan berdampak pada keberhasilan pembangunan nasional.²⁴

²² SF. Marbun, *Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, Hal. 109-120

²³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (proses dan teknis penyusunan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 23.

²⁴ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun*

Permasalahan regulasi lainnya di tingkat daerah ialah efektivitas dan kemanfaatan. Peraturan daerah sejatinya dibentuk untuk dapat dilaksanakan. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang memiliki kepastian hukum, dapat dilaksanakan dan memiliki kemanfaatan. Ketiganya berkaitan erat, bahwa regulasi disusun dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat dilaksanakan dengan demikian peraturan perundang-undangan tersebut menjawab kebutuhan masyarakat atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memiliki nilai kemanfaatan. Antoni Putra (2020:4) menjelaskan, bahwa selain regulasi yang terlalu banyak, terdapat beberapa permasalahan mendasar lainnya, pertama, tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Kedua, adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketiga, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi.²⁵

Disharmoni pengaturan atau tumpang tindih peraturan daerah, baik secara vertikal maupun horizontal, merupakan implikasi dari adanya penjenjangan norma dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Hans Kelsen²⁶, tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain dikoordinasikan belaka, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan merupakan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda-beda. Norma yang menentukan perbuatan

1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2022, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 1426.

²⁵ Christiawan, Rio, Omnibus Law Teori dan Penerapannya, (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hal 173

²⁶ Hidayat, Arief, Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional, disampaikan pada acara Seminar Nasional dengan tema, "Menyoal: Pengaturan Tenaga Kesehatan Dalam Rancangan Undang-Undang Tenaga Kesehatan", 16 November 2013 di Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, hal 5

norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma inferior. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (superior) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.²⁷ Disamping *stufenbau theory* oleh Hans Kelsen yang mengungkapkan bahwa norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, hukum positif Indonesia pun telah menegaskan pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa, “Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

1. latar belakang dan tujuan penyusunan;
2. sasaran yang ingin diwujudkan;
3. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. jangkauan dan arah pengaturan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, Penulis beranggapan bahwa permasalahan regulasi daerah meliputi kuantitas regulasi yang tidak proporsional dan kualitas regulasi yang tidak maksimal. Penataan regulasi diperlukan untuk mengatasi kuantitas regulasi dan meningkatkan kualitas regulasi. Penataan regulasi dilakukan melalui Reformasi Regulasi yang bertujuan agar regulasi yang dihasilkan dapat lebih mampu untuk bekerja secara efektif dan efisien dalam mendukung upaya mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang ditetapkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah telah melakukan upaya mengendalikan kuantitas regulasi agar terbentuk jumlah regulasi yang proporsional melalui simplifikasi dan deregulasi

²⁷ Syakira, Nurmi Aliyatul dan M. Aris Munandar, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi, Guepedia, 2020), hal 49

peraturan perundang-undangan. Presiden Joko Widodo sejak tahun 2015 telah mengeluarkan kebijakan deregulasi yang tertampung dalam Paket Kebijakan Ekonomi mulai dari jilid I sampai dengan jilid XVI. Kebijakan yang sama tertuang dalam Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Menengah. Dalam kurun waktu tahun 2020-2024 yang merupakan RPJMN tahap ke-IV, kebijakan Reformasi Regulasi ditujukan untuk mendorong terwujudnya Sistem Regulasi Nasional yang lebih sederhana dan tertib. Berdasarkan hal tersebut Penulis berpandangan bahwa Reformasi Regulasi di tingkat daerah dilakukan melalui penataan regulasi yang meliputi penataan regulasi terkait kuantitas dan kualitas regulasi. Penataan regulasi dimaksud dapat Penulis sampaikan sebagai berikut:

1. Penataan Regulasi Dalam Rangka Mewujudkan Kuantitas Regulasi yang Proporsional

a. Simplifikasi Regulasi

Simplifikasi regulasi atau penyederhanaan regulasi adalah cara untuk mengendalikan kuantitas terhadap regulasi yang sedang menjadi hukum positif (sedang berlaku) dalam rangka mewujudkan regulasi yang proporsional. Simplifikasi regulasi diawali dengan melakukan inventarisasi dan klasifikasi regulasi mengenai bidang tertentu dan regulasi lain yang terkait dengan bidang tersebut. Simplifikasi Peraturan Daerah diperbolehkan namun dalam praktik bukanlah hal yang mudah. Hal ini dikarenakan materi muatan Peraturan Daerah berbeda dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah

dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di samping itu, jamak ditemukan dalam pembentukan suatu perda melibatkan lebih dari 1 (satu) Dinas atau OPD terkait, sebagai contoh dalam Perda tentang Jalan dimana terdapat 4 (empat) dinas atau OPD terkait yang terlibat di dalamnya, meliputi Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya, Dinas Perhubungan, Satpol PP dan Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air dan Penataan Ruang. Dimana Perda tentang Jalan tersebut implementasinya dilaksanakan oleh keempat dinas atau instansi terkait dan setiap dinas atau OPD terkait memiliki kewenangan atas Perda tersebut. Irisan kewenangan yang dimiliki oleh *stakeholders* terkait berpotensi menimbulkan ego sektoral sebab masing-masing dinas atau instansi terkait merasa memiliki kewenangan untuk mengatur suatu urusan tersebut. Untuk mengatasinya, dibutuhkan pengaturan yang jelas berkaitan dengan kejelasan pembagian kewenangan sekaligus memaksimalkan koordinasi dengan cara menunjuk 1 (satu) dinas atau instansi sebagai *leading sector* untuk mengatasi permasalahan yang ada. Dengan begitu, diharapkan kondisi peraturan di daerah menjadi langsing dan tidak tumpang tindih.

Pada hakikatnya pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah bukan berarti tanpa batasan. Kewenangan tersebut yang berasal dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden selaku kepala pemerintahan harus dijalankan secara bertanggung jawab dan tidak keluar dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terlebih lagi, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur dari

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dengan dibantu oleh Perangkat Daerah tidak boleh mengikis sistem presidensial itu sendiri melalui berbagai peraturan daerah yang bersifat tumpang tindih, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Justru eksistensi otonomi daerah harus mampu menguatkan keberadaan sistem presidensial sebab Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah²⁸. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional yang pada akhirnya berdampak pada kemajuan pembangunan, baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. Terlebih lagi bahwa seorang Gubernur merupakan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah memiliki peran vital dalam rangka melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini semata-mata agar konstruksi pembangunan hukum di Indonesia memiliki pondasi yang kuat, terarah, dan sistematis, serta berkesinambungan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam rangka peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat melalui Otonomi Daerah.

b. Deregulasi

Lon F. Fuller berpendapat bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) akan menimbulkan masalah ketika hukum menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan. Pendapat yang dikemukakan Fuller ini dikenal dengan Teori *Morality*.

Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Fuller²⁹ yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan 8 (delapan) persyaratan moral. Pemerintah untuk mengatasi permasalahan regulasi dilaksanakan dengan kebijakan salah satunya adalah kebijakan deregulasi. Deregulasi merupakan kegiatan atau proses penghapusan pembatasan dan peraturan yang bersifat menghambat. Sedangkan menurut Weber dalam Griffin (2004: 41). Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa deregulasi sebagai pengaturan kembali, penataan kembali peraturan perundang-undangan yang diakibatkan oleh berbagai sebab atau alasan. Secara sederhana deregulasi dapat dimaknai sebagai penghapusan atau pencabutan suatu regulasi. Deregulasi dilakukan dengan pencabutan norma sehingga tidak terdapat norma baru, atau penyederhanaan norma yang memuat norma baru yang lebih sederhana.³⁰

Berdasarkan pengertian di atas didapati bahwa simplifikasi dan deregulasi merupakan 2 (dua) upaya berbeda untuk menata regulasi dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Simplifikasi dan deregulasi peraturan perundang-undangan secara nyata telah diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengakomodir penggunaan metode *omnibus law* dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Metode *omnibus law* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

²⁹ Redi, Ahmad, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2017), hal 44.

³⁰ deregulasi, kamushukum.web.id/arti-kata/deregulasi/, diakses pada 31 Agustus 2023, 15:02

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan upaya simplifikasi sekaligus deregulasi peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1)b. Namun perlu dipahami bahwa simplifikasi dan deregulasi terhadap Peraturan Daerah bukanlah hal mudah sebagaimana dalam undang-undang. Tujuan utama adanya simplifikasi dan deregulasi adalah untuk mewujudkan kuantitas peraturan perundang-undangan yang proporsional namun di sisi lain muncul permasalahan ketika deregulasi dilakukan diiringi juga dengan reregulasi, demikian justru berpotensi untuk menambah obesitas regulasi.

2. Penataan Regulasi Dalam Rangka Mewujudkan Kualitas Regulasi yang Proporsional

Penataan kuantitas Peraturan Daerah juga perlu diiringi dengan peningkatan kualitas peraturan daerah. Tidak sedikit Perda dibentuk tanpa memperhatikan kemanfaatan dari pembentukan perda tersebut. Materi muatan Perda hanya memindahkan ulang pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi misalnya dalam Peraturan Menteri ke Peraturan Daerah tanpa didukung dengan suatu kajian perlu atau tidaknya pengaturan tersebut diatur dalam Perda serta seringkali Perda tidak memuat materi kekhususan daerah atau biasa disebut muatan lokal, padahal materi muatan kekhususan daerah inilah yang menjadi ciri dari Perda. Sehingga menimbulkan suatu pertanyaan lantas apa yang membedakan Perda tersebut dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, tanpa diatur dalam Perda pun pengaturan tersebut masih tetap berlaku selama tidak terdapat pendelegasian kepada Perda. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Disharmoni pengaturan yang terjadi akan mengakibatkan pembatalan keberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping permasalahan disharmoni pengaturan. Kualitas Perda juga dapat dilihat dari kedayagunaan dan kehasilgunaan Perda itu sendiri, seberapa jauh tujuan Perda itu dibuat dapat tercapai atau dengan kata lain bagaimana implementasi pelaksanaan Perda tersebut dalam masyarakat dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi di masyarakat dan mengisi adanya kekosongan hukum. Sedangkan menurut hemat Penulis kualitas Perda ditentukan secara formil dan materiil artinya bahwa pembentukan Perda harus sesuai dengan sistematika dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk ketaatan asas baik itu asas pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas materi muatan. Secara materiil, Perda dibentuk dengan memperhatikan materi muatan Perda sebagai batasan pengaturan dalam Perda; memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain baik vertikal maupun horizontal; dan efektivitas pembentukan Perda. Dalam rangka meningkatkan kualitas Perda perlu dilakukan penataan dari hulu ke hilir yakni dimulai dari tahap:

a. Perencanaan

Peraturan daerah sebagai manifestasi kewenangan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda, Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan menggunakan istilah Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.³¹ Pembentukan peraturan daerah menjadi salah satu upaya dalam pembangunan hukum nasional terealisasinya pembentukan peraturan daerah di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yang komprehensif dan memenuhi asas-asas dan tidak saling tumpang tindih dapat mewujudkan tegaknya hukum dalam pembentukan sebuah produk hukum. Sehingga dapat menjadi dasar dan patokan arah pembentukan ranperda dan dihasilkan perda yang berkualitas dengan kuantitas yang sesuai dengan target dalam skala prioritas prolegda. Prolegda berisi program pembentukan peraturan daerah yang mencakup judul rancangan perda, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Prolegda dapat disertakan daftar kumulatif terbuka. Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dan ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka menurut Marzuki sebagaimana yang dikutip oleh Eka, mengungkapkan bahwa terdapat beberapa alasan esensi program pembentukan peraturan daerah dalam penyusunan Perda apabila dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah³² yaitu:

Pertama, sebagai sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Dalam konstruksi ini, penyusunan program pembentukan peraturan daerah diselaraskan dengan program kegiatan

³¹ Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³² Sihombing, Eka N.A.M, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 No. 3, 2016, hal. 290.

pembangunan yang telah tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu, penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun anggaran berjalan harus mengacu pada rencana pembangunan daerah sehingga norma yang dibutuhkan dalam rangka menyelenggarakan otonomi sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah.

Kedua, sebagai sarana menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di daerah. Diharapkan melalui program pembentukan peraturan daerah yang telah dikaji secara mendalam antara DPRD dengan Kepala Daerah, terdapat skala prioritas dalam membentuk Perda yang bersifat pemberdayaan (*empowering*) bagi masyarakat daerah sejalan dengan arah kebijakan pembangunan di daerah.

Ketiga, sebagai sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis Perda. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda lahir atas kerjasama DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan mekanisme *check and balances*.

Keempat, sebagai sarana mewujudkan Perda yang baik. Melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah akan dapat meminimalisir munculnya Perda yang tumpah tindih atau bermasalah karena dalam mewujudkan Perda yang didasarkan pada Program Pembentukan Peraturan Daerah, tentu dilakukan melalui pengkajian dan penyesuaian peraturan.

Prolegda diharapkan menjadi gerbang awal untuk menyeleksi rancangan peraturan daerah agar selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana

pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah. Sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah agar selalu konsisten dengan tujuan, cita dan hukum yang mendasari maka penyusunan prolegda dilakukan melalui lima tahapan. Tahapan yang dimaksud meliputi: 1) Tahap Inventarisasi; 2) Tahap Seleksi; 3) Tahap koordinasi antara Pemerintah daerah dan DPRD; 4) Tahap Penetapan; 5) Tahap Penyebarluasan Prolegda. Melalui mekanisme tahapan penyusunan prolegda tersebut diharapkan Prolegda bukan hanya sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, namun agar selalu konsisten dengan rencana pembangunan daerah dan pembangunan hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan arah, bahwa penyusunan Prolegda tidak sekedar menjadi daftar keinginan pembentukan peraturan daerah dari pemerintah daerah dan DPRD, akan tetapi penyusunan peraturan daerah harus sinergis dengan sistem hukum nasional, rencana pembangunan daerah, dan merupakan solusi atas kebutuhan hukum masyarakat yang didukung dengan penelitian, pengkajian dan dituangkan dalam naskah akademik.

Dalam pelaksanaan penyusunan Prolegda masih ditemukan berbagai permasalahan diantaranya.³³

- 1) penyusunan program legislasi daerah belum mendasarkan pada skala prioritas;

³³ hasil wawancara dengan kepala bidang hukum kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia jawa tengah.

- 2) Program Legislasi Daerah hanya berisi judul rancangan perda tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Ketentuan Pasal 33 ayat (1) ini jelas mengatur bahwa dalam Prolegda bukan hanya memuat judul ranperda namun juga disertai dengan materi apa saja yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan perundang-undang lainnya. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur dimaksud telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam naskah akademik. Begitu pula dengan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penyusunan Prolegda, penting adanya hasil pengkajian dan penyesuaian dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik dalam hal rancangan perda telah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian dan penyesuaian sangat diperlukan untuk mengetahui sejauh

mana urgensi permasalahan tersebut harus diatur dalam bentuk Perda atau dapat dalam bentuk Produk Hukum Daerah lainnya serta menjadi dasar dalam penyusunan skala prioritas dalam prolegda. Penetapan skala prioritas dalam Prolegda, baik inisiatif dewan maupun inisiatif pemerintah, didasarkan selain dari kajian juga dengan mendasarkan bahwa ranperda yang dimaksud dibentuk atas dasar: a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah.

Namun pada praktiknya ditemukan bahwa program legislasi daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah. Naskah akademik ranperda baru dibuat setelah Prolegda ditetapkan. Dalam salah satu kegiatan konsultasi Prolegda Kabupaten/Kota, ditemukan judul ranperda dimana belum jelas materi muatan apa yang akan diatur di dalamnya. Selain itu terkait dengan kewenangan daerah kabupaten/kota dan dijumpai penyusunan daftar rancangan perda dalam Prolegda tidak mendasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 jo Pasal 40. Permasalahan lainnya adalah terkait dengan ketepatan jenis peraturan perundang-undangan dan apakah setiap pemecahan permasalahan harus direspon dengan pembentukan perda atau dengan kata lain dilihat dari urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda.

Dalam rangka mencapai tujuan penyusunan Prolegda sehingga menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas, diperlukan adanya sinergi bersama antara legislatif dan eksekutif dalam penyusunan Prolegda khususnya dalam penetapan daftar skala prioritas prolegda, dengan demikian

pembentukan Perda dalam 1 (satu) tahun kedepan sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

b. Pembentukan

Pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Meskipun demikian masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah, baik secara formil maupun substansi. Pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang adil, bermanfaat dan menjamin kepastian hukum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁴ Permasalahan yang muncul dalam peraturan perundang-undangan disebabkan karena mengabaikan pentingnya pendalaman materi muatan, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain baik yang vertikal maupun horizontal. Gandhi dalam “Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif” menyatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kejelasan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, dan kegunaan dengan tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme.³⁵

³⁴ lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁵ Safudin, Endrik, *Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*, (Yogyakarta: Q-Media, 2021), hal. 39

Harmonisasi dilakukan secara sistemik sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik hingga tahap penyusunan ranperda. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh instansi vertikal Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang 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, mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Harmonisasi hukum dalam peraturan perundang-undangan mempunyai maksud untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).³⁶ Menurut hemat Penulis terdapat tiga tujuan pentingnya dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yaitu untuk mengintegrasikan dengan sistem hukum nasional, dalam rangka taat asas dan agar tidak dilakukan judicial review. Dengan demikian, akan dihasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas baik secara formil maupun materiil sehingga terjaminnya keadilan yang bersifat distributif yaitu keadilan yang proporsional.

³⁶ Safudin, Hendrik, *Ibid*, hal 42

c. Pemantauan dan Peninjauan (analisis dan evaluasi)

Menurut Mader ada 3 (tiga) kriteria untuk melakukan evaluasi atas suatu peraturan perundang-undangan mencakup *efficacy*, *effectiveness*, dan *efficiency*³⁷. Pertama, *efficacy* didefinisikan sebagai kemampuan untuk memproduksi suatu hal yang ingin dicapai atau dicita-citakan. *Efficacy* dapat terwujud manakala peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tidak menimbulkan konflik norma atas peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal ataupun peraturan tersebut tidak terdapat celah hukum. Kedua, berkaitan dengan *effectiveness*. *Effective* berarti pengaturan norma hukum tersebut membawa suatu dampak pada masyarakat sehingga aturan tersebut tidak hanya sekedar aturan yang tertulis. Lebih jauh, *effectiveness* merupakan wujud dari relasi antara akibat hukum yang hendak dicapai dengan tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan *efficiency* berkaitan dengan upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan secara maksimal. Dengan kata lain, sejauh mana upaya dan/atau biaya yang dikeluarkan mempengaruhi hasil akhir dari pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni dipatuhinya norma hukum tersebut. Dengan mengacu pada teori tersebut, setidaknya pemantauan dan peninjauan, termasuk juga analisis dan evaluasi, atas keberlakuan suatu hukum harus dipandang secara menyeluruh apakah peraturan yang telah diundangkan tersebut dapat dijadikan sebagai parameter untuk melihat apakah telah terbentuk budaya hukum yang dikehendaki di masyarakat.

Pada dasarnya, terdapat metode yang telah dikembangkan, baik oleh Bappenas maupun Kementerian Hukum dan HAM untuk melakukan evaluasi peraturan

³⁷ Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation A Modern Approach*, (New York: Taylor & Francis), hal. 4

perundang-undangan sebagai salah satu instrumen dalam penataan regulasi, baik di tahap *ex-ante* maupun pada tahap *ex-post*. Pada tahap *ex-ante*, dapat digunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI) yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³⁸ Selain itu, terdapat pula metode Model Analisis Kerangka Regulasi (MAKARA)³⁹ dan Instrumen Simplifikasi Regulasi (ISR).⁴⁰

Metode yang diperkenalkan pada tahap *ex-post* yaitu Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan atau yang lazim dikenal dengan Pedoman Enam Dimensi.⁴¹ Pedoman tersebut dapat digunakan oleh Biro Hukum, Bagian Hukum, atau unit kerja lainnya yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang hukum pada Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Non Struktural dan Pemerintah Daerah sebagai acuan untuk melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis untuk melakukan analisis dan evaluasi perda diatur dalam Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁸ Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 disebutkan bahwa metode RIA digunakan pada ketentuan BAB II huruf D Naskah Akademik, yang dimaksudkan untuk mengetahui implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam undang-undang atau perda terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

³⁹ Wijaya, Viona, Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia, *Jurnal Recht Vinding*, 2021, hal 174.

⁴⁰ Kementerian PPN/BAPPENAS, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Kementerian PPN/BAPPENAS, 2015), hal 37.

⁴¹ Lihat Peraturan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03.07 Tahun 2016 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.

Kegiatan analisis dan evaluasi perda di daerah bukanlah hal yang baru sebab evaluasi perda ini nyatanya sudah dilakukan namun dengan penyebutan “kajian” dan mekanisme yang digunakan dengan membandingkan pengaturan dalam Perda dengan peraturan perundang-undangan terkait tanpa adanya *tools* atau batu uji yang digunakan. Secara tidak langsung hanya melihat dari potensi disharmoni pengaturannya saja tanpa melihat efektivitas dari pelaksanaan Perda itu sendiri.⁴² Kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengetahui kedayagunaan dan kehasilgunaan suatu peraturan perundang-undangan. Hasil dari kegiatan ini berupa rekomendasi apakah Perda tersebut masih tetap berlaku, perlu diubah atau bahkan dicabut.

Pada tataran praktik analisis dan evaluasi perda masih belum dilakukan secara masif di daerah karena selama ini analisis dan evaluasi yang dilakukan hanya mendasarkan pada kebutuhan daerah itu saja. Padahal terdapat faktor lain yang mengharuskan daerah melakukan analisis dan evaluasi atas perda yang telah diundangkan antara lain adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengakibatkan esensinya berubah atau berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakibatkan pasal tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kondisi ini dikarenakan belum terdapat peraturan pelaksana dibawah undang-undang yang mengatur secara teknis kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan termasuk batasan kapan suatu peraturan perundang-undangan itu perlu dilakukan analisis dan

⁴² Penuturan biro hukum Setda Jateng pada kegiatan analisis dan evaluasi Perda Provinsi Jawa Tengah tentang Penanaman Modal tahun 2021

evaluasi. Sudah sepatutnya evaluasi perda dilakukan terhadap perda yang minimal berusia 2 (dua) tahun dengan anggapan di usia 2 (dua) tahun tersebut sudah dapat diukur efektivitas pelaksanaannya. Namun batasan usia perda bukan pula menjadi patokan untuk melakukan evaluasi perda namun disesuaikan dengan dinamika perkembangan hukum.

Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi salah satu indikator dalam Indeks Reformasi Hukum⁴³, namun nyatanya belum semua daerah melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, sebagai contoh di Provinsi Jawa Tengah belum semua kabupaten/kota melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi Perda meskipun kegiatan ini telah memiliki payung hukum dalam undang-undang. Hal tersebut disebabkan oleh berbagai macam faktor mulai dari ketidaktahuan ataupun tidak adanya sumber daya manusia yang membidangi sampai dengan belum adanya regulasi yang secara tegas mengamankan pelaksanaannya di tingkat daerah serta teknis pelaksanaan analisis dan evaluasi. Oleh karena itu perlu disusun peraturan pelaksana yang secara teknis mengatur kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya memberikan konsekuensi logis pada daerah untuk melaksanakan analisis dan evaluasi Perda. Rekomendasi yang dihasilkan dari analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk menetapkan daftar skala prioritas dalam penyusunan Prolegda, karena telah didahului oleh kajian teknis dengan harapan tercipta perda yang berkualitas.

Menurut hemat Penulis, dalam kegiatan analisis dan evaluasi peraturan Perundang-undangan perlu adanya keterlibatan partisipasi publik guna mengetahui efektivitas

⁴³ Lihat Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 17 Tahun 2022 tentang Penilaian Indeks Reformasi Hukum Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

pelaksanaan Perda yang menjadi objek analisis dan evaluasi sehingga terwujud hukum yang *humanis partisipatoris* dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁴⁴ Mengingat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan otonomi daerah merupakan wujud komitmen negara hadir untuk memberikan pelayanan yang lebih dekat kepada masyarakat sehingga sebagaimana yang diutarakan oleh Agus Dwiyanto (2014) bahwa besarnya kewenangan suatu daerah akan memberikan manfaat yang besar pula apabila pemerintah daerah mampu membangun demokrasi di tingkat lokal melalui peningkatan partisipasi publik.⁴⁵ Dengan begitu, kewenangan untuk membentuk perda menghasilkan suatu *outcome* yang responsif terhadap permasalahan yang terjadi di daerah. Pemerintah daerah harus memastikan bahwa pelibatan partisipasi publik tidak hanya dianggap sebagai suatu hal untuk menggugurkan kewajiban.

Lebih dari itu, partisipasi publik dalam tiap tahapan pembentukan dan evaluasi perda diharapkan mampu mewujudkan suatu perda yang memiliki efektivitas dalam rangka membangun budaya hukum masyarakat. Gagasan ini selaras dengan pandangan Andros yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan yang baik dan berkualitas apabila merupakan satu kesisteman yang bersifat futuristic (berlaku lama dan/atau dapat meminimalisasi persoalan yang mungkin muncul pada masa depan), realistic/aplikatif, tidak multitafsir, sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan/atau negara dan tumpang tindih (baik secara vertical maupun

⁴⁴ Lihat Pasal 354 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa, "Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah".

⁴⁵ Dwiyanto, Agus, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2014), hal. 12.

horizontal), serta didukung dengan sarana dan prasarana memadai.⁴⁶ Analisis dan evaluasi atas suatu perda dapat dilakukan dengan melakukan pemetaan masyarakat yang terdampak langsung atas pemberlakuan perda hingga perwakilan dari pihak yang berkepentingan atas perda tersebut sehingga pemerintah daerah yang mendapatkan mandat dari masyarakat di daerah untuk menjalankan roda pemerintahan dapat mengetahui kendala, tantangan, bahkan hambatan atas pelaksanaan perda tersebut. Dengan begitu, perda yang telah diundangkan dapat diketahui sejauh mana efektivitasnya di masyarakat sekaligus mengetahui apakah perda tersebut telah merepresentasikan berbagai kepentingan. Meskipun demikian, dibutuhkan *political will* yang besar dari pemerintah daerah mengingat pembentukan perda juga sarat akan benturan kepentingan.

Tak ayal, pada akhirnya keberadaan perda menjadi tolak ukur dalam menilai kualitas demokrasi di daerah.⁴⁷ Pentingnya dilakukan analisis dan evaluasi atas suatu perda akan menunjukkan gambaran konkret sejauh mana *efficacy*, *effectiveness*, dan *efficiency* atas perda yang berlaku terwujud. Lebih dari itu, Sir William Dale juga mengungkapkan bahwa kualitas dari peraturan perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan teknik legislasi yang dijalankan⁴⁸, termasuk pelibatan masyarakat dalam melakukan analisis dan evaluasi atas keberlakuan suatu perda. Kepatuhan pembentuk undang-undang dalam menghasilkan produk hukum yang mengatur perilaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan menciptakan suatu perda yang berkualitas.

⁴⁶ Timon, Andros, Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Hukum Perancang Peraturan Perundang-undangan* Vol 7 No 2 2021, hal 173

⁴⁷ Febrianto, Mohd, Akselerasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda, <https://lan.go.id/?p=10171>, diakses pada tanggal 1 September 2023.

⁴⁸ Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation A Modern Approach*, (New York: Taylor & Francis), hal. 15.

3. Penataan Kelembagaan

Penataan kelembagaan menjadi salah satu tema sentral dalam penataan regulasi. Saat ini kewenangan pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebar di beberapa lembaga. Kondisi diperparah dengan ego sektoral dari kementerian/lembaga yang dapat mempengaruhi pembentukan regulasi di daerah. Hingga saat ini belum terdapat lembaga yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan regulasi secara nasional. Gagasan pembentukan lembaga berada di bawah Presiden yang secara khusus menangani pembentukan regulasi telah tercantum dalam RPJMN 2020-2024. Penataan regulasi akan diwujudkan melalui strategi salah satunya Pembentukan Lembaga Pengelola Regulasi, dengan fokus sinkronisasi dengan pemangku kepentingan dalam pembentukan regulasi; integrasi proses monitoring dan evaluasi regulasi; optimalisasi akses dan partisipasi publik dalam penyusunan dan pembentukan regulasi; penguatan harmonisasi dan sinergitas kebijakan dan regulasi; dan dukungan database berbasis teknologi informasi.⁴⁹ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi *leading institution* dalam Reformasi Birokrasi yang memiliki peran dalam melakukan sinergitas regulasi berbasis simplifikasi dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Berkaitan dengan pembentukan regulasi di daerah, Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berperan pada tahap perencanaan dan penyusunan perda yaitu pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda ataupun rancangan peraturan kepala daerah (perkada) berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun di sisi lain, Kementerian Dalam Negeri sebagai pengawas jalannya pemerintahan daerah

⁴⁹ Lihat lampiran Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, hal 272

turut mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Keberadaan Permendagri ini menimbulkan dualisme penerapan hukum dalam pembentukan produk hukum di daerah. Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda mengacu pada Permedagri tersebut sedangkan telah terdapat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan teori penjenjangan norma oleh Hans Kelsen maka kedudukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi daripada Peraturan Menteri. Sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sudah sepatutnya mendasarkan dan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perlu adanya penataan ulang kelembagaan pengatur regulasi karena hal tersebut akan berdampak terhadap regulasi di tingkat daerah.

4. Re-regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar terbentuknya pemerintahan daerah untuk yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya. Otonomi yang seluas-luasnya tersebut bukan tanpa batasan melainkan dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Otonomi yang berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan presiden sejatinya harus dilaksanakan untuk memperkuat sistem presidensial itu sendiri.

Kewenangan untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan harus disusun sebagai bentuk manifestasi kewenangan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis di tingkat daerah. Maka dari itu, sudah sepatutnya pembentukan perda harus selaras dengan kebutuhan masyarakat di daerah sehingga pembangunan di daerah yang akan berbanding lurus pada kemajuan pembangunan nasional dapat tercapai.

Meskipun begitu, masih terdapat hambatan untuk membentuk perda yang berkualitas dengan kuantitas yang proporsional. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki irisan materi muatan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan pembentukan perda. Apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, frasa yang digunakan untuk menyebut instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah ialah Program Legislasi Daerah (Prolegda).⁵⁰ Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan frasa Program Pembentukan Perda (Propemperda) ketentuan ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 403.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan krusial dari Undang-Undang tersebut adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

⁵⁰ Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Perubahan formal yang terjadi adalah rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang semula diatur di dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan pembagian kewenangan urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdampak terhadap pengaturan yang sama dalam undang-undang sektoralnya. Lantas bagaimana keberlakuan pengaturan tersebut dalam undang-undang sektoral jika pada kondisi dimana terdapat perbedaan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan undang-undang sektoral. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menarik sejumlah kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Sebagai contoh pada Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang semula kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya adalah membuat Perda terkait ESDM, pemberian izin (kecuali panas bumi), pembinaan dan pengawasan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengalami 2 (dua) kali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Selain itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah beberapa kali dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dimana dalam Putusan Nomor 137/PUU-

XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan Pemerintah Pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.

Dinamika peraturan perundang-undangan di tingkat pusat mempengaruhi sejumlah pengaturan dalam undang-undang ini sebagai contoh lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berdampak terhadap pengaturan mengenai keuangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan metode omnibus law, namun teknis penyusunan yang digunakan tidak sesuai dengan metode omnibus law 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-undangan. Disamping itu Undang-Undang ini juga mengubah nomenklatur Prolegda menjadi Propemperda, namun undang-undang ini sendiri tidak memberikan definisi mengenai apa itu Propemperda hanya mengubah frasa. Pengertian Prolegda terdapat dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seolah menjadi *lex specialis* dan *lex generalis*, karena mengubah pengaturan dalam undang-undang sektoral. Regulasi mengandung makna perubahan peraturan perundang-undangan menyangkut substansi norma, harmonisasi, dan pemanfaatan.⁵¹ Menurut hemat Penulis, sudah saatnya Undang-

⁵¹ Yasin, Muhammad, Keadilan Terganggu Jika Tak Ada Mekanisme Penyelesaian

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan *review*, baik secara materiil maupun formil.

Kesimpulan

Penataan regulasi di tingkat daerah harus didukung juga dengan penataan regulasi di tingkat pusat, karena dasar pembentukan perda salah satunya adalah delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika terlalu banyak peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam perda maka deregulasi yang dicita-citakan sulit terwujud sehingga problematika hiperregulasi tidak dapat terpecahkan. Di samping itu, seringkali pembentukan perda menjadi indikator dalam penilaian hal tertentu. Yang terpenting bahwa dalam penataan regulasi di daerah perlu adanya kedewasaan dari masing-masing pihak yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kedewasaan dari masing-masing pihak diperlukan agar penataan regulasi sejalan dengan berbagai kebijakan yang digagas untuk melakukan penataan regulasi termasuk reformasi regulasi sehingga dihasilkan perda yang berjiwa Pancasila dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam kaitannya dengan pembentukan perda dan dan perkara, harus terdapat keselarasan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan serta *das sollen* dengan *das sein*. Dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat *humanis partisipatoris*. Dengan begitu, perda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah merupakan perda yang berkualitas tanpa menimbulkan tumpang tindih aturan materi muatan. Pun perda yang telah diundangkan harus dilakukan analisis dan evaluasi dengan berpedoman pada metode yang

Keluhan Adminduk, <https://www.hukumonline.com/berita/a/keadilan-terganggu-jika-tak-ada-mekanisme-penyelesaian-keluhan-adminduk-lt5c43ae655a410/>, 20 Januari 2019, diakses pada 13:15

telah diatur oleh pemerintah pusat sehingga *efficacy*, *effectiveness*, dan *efficiency* dari perda yang ada dapat diukur kedayagunaan dan kehasilgunaannya. Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah juga perlu untuk direview, baik secara formil maupun secara materiil untuk meregulasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Suwandi, “Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 15 No 3, (2018).

Sihombing, Eka N.A.M, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 13 No. 3, (2016).

Wijaya, Viona, *Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia*, *Jurnal Rechstvinding* Vol. 10 No. 2, (2021)

Buku :

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Christiawan, Rio, *Omnibus Law Teori dan Penerapannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.

Fendri, Azmi, *Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batubara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

- H. Abdul Latief, *Hukum dan Pengaturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- H. Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, Yogyakarta: Gajah Mada University, 1989
- Hamidi, Dr. Jazim, *Teori & Hukum Perancangan Perda*, Surabaya: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2012.
- Handoyo, Hestu Cipto, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Atma Jaya, 2008.
- Kementerian PPN/BAPPENAS, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, Jakarta: Kemeterian PPN/BAPPENAS, 2015.
- Kranenburg, *Algemene Staatsleer (Ilmu Negara Umum)*, Terjemahan oleh B. Sabaroedin, Pradya Paramita, Jakarta, 1981.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (proses dan teknis penyusunan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Qamar, Nurul, et. all., *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat)*, (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2018.
- Redi, Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Safudin, Endrik, *Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*, Yogyakarta: Q-Media, 2021.
- SF. Marbun, *Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Suwandi, *Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 15 No 3, 2018.

Syakira, Nurmi Aliyatul dan M. Aris Munandar, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi, Guepedia, 2020.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2022, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Waldron, Jeremy, Principles on Legislation, The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation A Modern Approach*, New York: Taylor & Francis.

Prosiding :

Hidayat, Arief, Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional, disampaikan pada acara Seminar Nasional dengan tema, “Menyoal: Pengaturan Tenaga Kesehatan Dalam Rancangan Undang-Undang Tenaga Kesehatan”, Semarang, Universitas Katolik Soegijapranata, 2013.

Internet :

deregulasi, kamushukum.web.id/arti-kata/deregulasi,

Febrianto, Mohd, Akselerasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda, <https://lan.go.id/?p=10171>,

Yasin, Muhammad, Keadilan Terganggu Jika Tak Ada Mekanisme Penyelesaian Keluhan Adminduk, <https://www.hukumonline.com/berita/a/keadilan-terganggu-jika-tak-ada-mekanisme-penyelesaian-keluhan-adminduk-1t5c43ae655a410/>, 2019.

