

EKSISTENSI LEMBAGA KHUSUS REGULASI DALAM PENGHARMONISASIAN PERATURAN DAERAH

Rilo Pambudi. S1, Chatrine Sabendi Putri², & Pery Rehendra Sucipta
Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada & Universitas Maritim Raja Ali Haji
Email: 1rilopambudis@mail.ugm.ac.id, 2chatrinesabendiputri@mail.ugm.ac.id, & peryrehsucipta@umrah.
ac.id

Diterima:23/6/2022 Direvisi:28/10/2022 Disetujui:8/12/2022

Abstract

The fact that there are many problematic regional regulations has brought the discourse in the direction of institutional restructuring that handles the harmonization of regional regulations through special regulatory institutions. As a consequence, the presence of this institution shifts the authority of the Legal Bureau of each level of regional government as a leader in harmonizing regional regulations. This writing aims to discuss the legal discourse that occurs on institutional shifts in harmonizing regional regulations and what alternative solutions can be offered to resolve the discourse. To answer that question, this paper will use a normative legal research method by combining a statutory approach, comparative approach, and conceptual approach. The results of this study indicate that there is a dichotomy of views on the existence of special regulatory institutions in the process of forming regional regulations. Therefore, it needs a regional regulation harmonization scheme that accommodates the involvement of the Regional Government Legal Bureau at each level of government. This is intended so that the vital role of the Regional Government Legal Bureau will not be lost entirely and instead synergized with the role of special regulatory institutions in forming quality Regional Regulations.

Keywords: executive preview, special regulatory institution, harmonization of regional regulation

Abstrak

Fakta banyaknya Perda bermasalah telah membawa diskursus hingga ke arah upaya penataan kembali kelembagaan yang menangani pengharmonisasian Perda melalui lembaga khusus regulasi. Sebagai salah satu konsekuensinya, kehadiran lembaga ini menggeser kewenangan Biro Hukum masing-masing level pemerintahan daerah sebagai leader dalam pengharmonisasian Perda. Penulisan ini bertujuan untuk membahas bagaimana diskursus hukum yang terjadi atas pergeseran kelembagaan dalam pengharmonisasian Perda dan solusi alternatif apa yang dapat ditawarkan untuk menyelesaikan diskursus tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini akan menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan memadukan pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual. Adapun hasil kajian ini menunjukkan adanya dikotomi pandangan terhadap eksistensi lembaga khusus regulasi dalam proses pembentukan Perda. Oleh karena itu, diperlukan skema pengharmonisasian Perda yang mengakomodir keterlibatan Biro Hukum Pemda di masing-masing level pemerintahan. Diakomodirnya keterlibatan tersebut dimaksudkan agar peran vital Biro Hukum Pemda tidak benar-benar hilang dan justru disinergikan dengan peran lembaga khusus regulasi dalam membentuk Perda yang berkualitas.

Kata Kunci: executive preview, lembaga khusus regulasi, harmonisasi Perda

A. Pendahuluan

Sejak lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015¹ dan Nomor 56/PUU-XIV/2016², kewenangan *executive review*³ terhadap Peraturan Daerah (Perda) telah dinyatakan inkonstitusional. Konsekuensi hukum dari kedua putusan ini adalah mekanisme peninjauan terhadap “Perda bermasalah” hanya dapat dilakukan melalui satu pintu, yakni Mahkamah Agung (MA). Di satu sisi, hal ini memberikan dampak positif karena menghilangkan dualisme kewenangan pengujian Perda.⁴ Namun di sisi lain juga menghadirkan tantangan hukum, misalnya berkaitan rentang kendali MA terhadap banyaknya jumlah daerah yang secara aplikatif belum tentu mudah dilakukan.⁵ Terlebih lagi, MA bersifat pasif sehingga tidak dimungkinkan melakukan review terhadap Perda dengan inisiatif sendiri tanpa ada pihak yang memohonkan terlebih dahulu.

Tantangan hukum tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah pusat dengan memperkuat peran instansi vertikal dalam pembentukan Perda. Secara normatif, strategi ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tegasnya, UU a quo mengamanatkan untuk membentuk kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut lembaga khusus regulasi). Hal mana amanat itu tertuang dalam Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang menentukan bahwa, “pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.”

Arah kebijakan dari pasal di atas telah menempatkan urusan pembentukan perundang-undangan menjadi urusan pemerintahan yang berdiri sendiri. Dengan kata lain, pasal a quo memerintahkan agar urusan tersebut terpisah dari urusan pemerintahan di bidang hukum yang dijalankan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁶ Selain itu, melalui lembaga khusus regulasi ini pula, nantinya fungsi-fungsi legislasi yang ada di ranah eksekutif akan diintegrasikan. Lebih lanjut apabila terbentuk, lembaga tersebut akan menjalankan peranan sebagai *single centered body*.⁷ Lembaga ini nantinya bertujuan untuk memastikan tercapainya harmonisasi peraturan perundang-undangan, tercapainya aturan yang sederhana, dan menyelesaikan problem tumpang tindih aturan.⁸

¹Dalam putusan ini, amar MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 251 ayat (2), (3), (4) dan (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang menyangkut pembatalan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertentangan dengan UUD 1945.

²Sementara putusan ini pada pokoknya menyatakan kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda provinsi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

³Istilah tersebut dimaknai sebagai kewenangan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif, baik pemerintah pusat maupun Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan regulasi, termasuk Perda yang dinilai bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), 71.

⁴Wahyu Tri Hartomo, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 15, no. 2 (2018): 35, doi: 10.54629/jli.v15i2.180.

⁵Rozi Beni, “Peluang dan Tantangan Penataan Regulasi Bidang Pemerintahan Daerah,” *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia* (Jember: UPT Universitas Jember, 2017), 357.

⁶Oce Madril, “Pembentukan Lembaga Regulasi Nasional Sebagai Upaya Reformasi Regulasi,” in *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019).

⁷Penjelasan lebih rinci mengenai lembaga ini dapat dirujuk dalam Jonathan B. Wiener, “Issues in the Comparison of Regulatory Oversight Bodies” in *OECD Working Party in Paris* (Paris: OECD, 2008), 8.

⁸Jessi Carina, “Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional,” *Kompas.com*, last modified January 17, 2019, accessed 20 April 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>.

Kendati belum terwujud secara faktual, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 telah merumuskan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga khusus regulasi. Kewenangan itu kemudian diejawantahkan ke dalam fungsi-fungsi pembentukan perundang-undangan. Fungsi-fungsi tersebut termuat dalam Pasal 21 ayat (4), Pasal 23 ayat (2b), Pasal 26 ayat (1), Pasal 47 ayat (3), Pasal 49 ayat (3), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 58 ayat (2), Pasal 85, dan Pasal 91.

Dalam konteks pembentukan Perda, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 memposisikan kewenangan executive preview⁹ oleh lembaga khusus regulasi menjadi bersifat imperatif dari yang semula fakultatif.¹⁰ Pergeseran ini tidak terlepas dari realitas yang ada, di mana banyak Perda yang masih menciptakan kondisi high-cost economy dan anti-growth dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan tak jarang pembentukan Perda hanya sebagai project-oriented yang muncul dadakan di akhir tahun.¹¹ Celakanya, banyak pula ditemukan substansi Perda yang merupakan copy paste dari daerah lain, sehingga tidak sesuai dengan kebutuhan hukum di lapangan.¹²

Meski demikian, harus diakui, posisi Perda amatlah strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah karena merupakan ejawantah dari asas otonomi daerah. Dianutnya asas ini telah memberikan jaminan kepada pemerintah daerah untuk mengakselerasi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan karakteristik dan potensi yang dimiliki. Di titik inilah, muncul diskursus hukum dalam penataan kelembagaan pengharmonisasian Perda. Ada yang meyakini bahwa hadirnya lembaga khusus regulasi akan mendorong efektivitas penataan produk legislasi daerah.¹³ Namun tidak sedikit yang menolak karena dianggap akan “mempreteli” kewenangan daerah dalam pembentukan Perda.¹⁴

Oleh karenanya diperlukan penulisan ilmiah dalam rangka mendapatkan kejelasan konsepsi terhadap diskursus tersebut. Untuk itu, tulisan ini secara substantif akan membahas dua isu pokok. Pertama, bagaimana diskursus hukum yang terjadi atas pergeseran kelembagaan dalam pengharmonisasian Perda? Lalu yang kedua, solusi alternatif apa yang dapat ditawarkan untuk menyelesaikan diskursus tersebut?

Dalam menjawab isu di atas, tulisan ini akan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Tegasnya penelitian yang mencari solusi mengenai apa yang harus dinyatakan oleh hukum untuk mencapai perwujudan politik yang ideal.¹⁵ Dalam melakukan kajian, penulis akan memadukan pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual. Beragamnya pendekatan yang digunakan dikarenakan sangat sulit untuk menentukan satu pendekatan yang paling tepat dalam menyelesaikan permasalahan hukum. Hal ini sejalan dengan pandangan Enid Cambell dan E. J. Glasson bahwa “there is no single technique that is magically right for all problem.”¹⁶

⁹Kewenangan oleh lembaga eksekutif untuk meninjau suatu norma hukum sebelum ketentuan tersebut disahkan dan mengikat umum (terhadap rancangan peraturan), meliputi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

¹⁰Pengaturan sebelumnya hanya merumuskan instansi vertikal dapat diikutsertakan dalam proses pembentukan Perda. Sementara fungsi koordinasi terletak di Biro Hukum masing-masing level pemerintahan daerah. Lihat Pasal 58 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (sebelum diubah).

¹¹Charles Simabura, “Penataan Produk Hukum Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah,” in *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), 144, https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_Menggagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.pdf.

¹²*Ibid.*

¹³“Urgensi Adopsi dan Fungsinya dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia,” *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 17, no. 2 (2020): 139, doi: 10.54629/jli.v17i2.665.

¹⁴Selengkapnya dalam Khairul Fahmi, “Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” in *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019): 164–65, https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_Menggagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.pdf.

¹⁵Kees Waaldijk, *The Character of Scholarly Legal Research: Paradigms, Problems, Questions, Hypotheses, Sources, Methodes* (Leiden: Universiteit Leiden, 2009), 1.

¹⁶Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), 301.

B. Pembahasan

B.1. Dikotomi Pandangan: Ancaman vs Kebutuhan

Sejak Oktober 2019, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 telah sah berlaku dan mengikat bagi umum. Dimulai saat itu pula, politik hukum pembentukan perundang-undangan telah berubah dengan adanya perintah untuk mengadakan lembaga khusus regulasi. Beberapa kewenangan yang diberikan kepada lembaga tersebut mencakup proses perencanaan, penyusunan (harmonisasi), pembahasan, pengundangan, dan penerjemahan peraturan yang menjadi ranah eksekutif. Secara lengkap kewenangan itu dapat dilihat pada Tabel 1:

Tabel 1
Kewenangan Lembaga Khusus Regulasi
Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

No.	Kewenangan	Pasal
1	Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah.	Pasal 21 ayat (4)
2	Memberikan persetujuan bersama-sama alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atas keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional dalam hal Rancangan Undang-Undang yang diajukan di luar Prolegnas.	Pasal 23 ayat (2b)
3	Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah.	Pasal 26 ayat (1)
4	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden.	Pasal 47 ayat (3)
5	Berkoordinasi dengan menteri lain yang ditugasi mewakili Presiden atas persiapan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.	Pasal 49 ayat (3)
6	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah.	Pasal 54 ayat (2)
7	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden.	Pasal 55 ayat (2)
8	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur.	Pasal 58 ayat (2)
9	Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83.	Pasal 85
10	Menerjemahkan Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing.	Pasal 91

Perkembangan selanjutnya, kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022¹⁷ telah menyebabkan perubahan terhadap kewenangan yang dimiliki lembaga khusus regulasi. Sebagai contoh adanya penambahan fungsi yang akan diemban, seperti mengkoordinasi pemantauan dan peninjauan undang-undang yang dilakukan pemerintah (Presiden),¹⁸ mengharmonisasi Perda usulan DPRD,¹⁹ dan melakukan pengharmonisasian peraturan kepala daerah kabupaten/kota dan provinsi.²⁰ Namun khusus mengenai fungsi pengundangan, kewenangan lembaga ini dikurangi sehingga hanya mengkoordinir pengundangan peraturan sebagaimana dimaksud Pasal 82 huruf d²¹ dan Pasal 83²², dari yang sebelumnya mencakup seluruh peraturan yang dimuat dalam Pasal 82 dan 83.²³

¹⁷Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸Lihat Pasal 95 ayat (3b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

¹⁹Pasal 58 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

²⁰Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

²¹Berupa peraturan perundang-undangan selain undang-undang/Perppu, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden yang menurut hukum positif harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

²²Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

²³Bandingkan antara rumusan Pasal 85 dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Secara spesifik, eksistensi kedua undang-undang di atas memiliki implikasi yang sama terhadap pembentukan Perda. Implikasi yang dimaksudkan adalah perubahan konstelasi kelembagaan yang menangani pengharmonisasian Perda. Agar lebih mudah memahami pergeseran dimensi kelembagaan tersebut, penulis sajikan perbandingannya dalam tabel berikut:

Tabel 2
Perbandingan Pengharmonisasian Perda dalam Dimensi Kelembagaan

Pengaturan	2011	2019	2022
Harmonisasi Perda provinsi inisiatif DPRD	Pasal 58 ayat (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.	Pasal 58 ayat (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.	Pasal 58 ayat (1) Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Harmonisasi Perda provinsi inisiatif Gubernur	Pasal 58 ayat (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.	Pasal 58 ayat (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	Pasal 58 ayat (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Harmonisasi Perda kabupaten/kota inisiatif DPRD	Pasal 63 Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.	Tetap berada pada Bapengperda kabupaten/kota	Mutatis mutandis terhadap Pasal 58 ayat (1) dan (2) UU No. 13 Tahun 2022

Mencermati tabel di atas akan memberikan tiga pemahaman. Pertama, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, harmonisasi oleh lembaga khusus regulasi hanya berlaku terhadap Perda yang diinisiasi Gubernur maupun Bupati/Walikota. Sedangkan pengharmonisasian Perda inisiatif DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tetap dikendalikan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Kedua, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 memerintahkan agar rancangan Perda inisiasi Gubernur, Bupati/Walikota, maupun inisiasi DPRD provinsi dan kabupaten/kota diharmonisasi oleh lembaga khusus tersebut.²⁴ Artinya tidak lagi terdapat perbedaan proses harmonisasi antara Perda yang menjadi inisiatif kepala daerah dengan Perda yang diinisiasi oleh DPRD seperti pengaturan pada undang-undang sebelumnya. Ketiga dan yang menjadi fokus bahasan artikel ini, kewenangan Biro Hukum masing-masing level pemerintahan daerah sebagai leader dalam pengharmonisasian Perda berpindah kepada lembaga khusus regulasi.

Pergeseran dimensi kelembagaan dalam pengharmonisasian Perda pada gilirannya menghasilkan dikotomi tanggapan, khususnya dari kalangan akademis. Pandangan yang pertama dan cenderung lebih populis menilai adanya ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dimaknai sebagai kemunduran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pandangan ini tentunya mendasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945²⁵ yang pada intinya daerah berhak membuat produk hukum daerah untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.²⁶

²⁴Lihat Penjelasan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

²⁵Bunyi asli Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 adalah Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

²⁶Pasal 1 angka 11 UU Pemda mendefinisikan tugas pembantuan sebagai penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Kemudian Nurbaningsih²⁷ mengatakan bahwa rumusan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 mengandung dua makna, yaitu pertama, pembentukan Perda adalah kewenangan atribusi dari UUD 1945. Dengan begitu, pemerintah daerah dapat membentuk Perda tanpa harus melalui pendelegasian dari aturan lebih tinggi, sepanjang tidak melanggar batasan yang digariskan oleh perundang-undangan.²⁸ Kedua, materi muatan yang diatur oleh Perda dalam rangka mengimplementasikan otonomi itu berupa segala urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.²⁹ Oleh karena itulah, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan kendali sepenuhnya kepada daerah dalam setiap proses pembentukan Perda.

Kritik lebih tajam disampaikan oleh Khairul Fahmi³⁰ dalam tulisannya. Ia menegaskan, pergeseran institusional dalam harmonisasi Perda akan mengakibatkan terjadinya 3 (tiga) kondisi yang kontraproduktif terhadap semangat otonomi daerah. Kondisi pertama, terjadinya dominasi kerangka pikir pemerintah pusat dalam materi muatan Perda. Dengan kata lain, penentu substansi Perda bukan lagi pemerintah daerah melainkan lembaga khusus regulasi. Alhasil corak kekhususan dalam Perda berpotensi dilucuti.

Kondisi kedua, lebih menekankan Perda sebagai aturan delegasi untuk melaksanakan perundang-undangan yang lebih tinggi, bukan seperti khittah-nya sebagai atribusi UUD.³¹ Kondisi ketiga, seperti yang ditakutkan oleh bangsa ini, Fahmi menilai sentralisasi harmonisasi Perda menjadi senjata baru untuk melakukan pengawasan ketat terhadap pemerintah daerah.³² Dalam konteks tersebut, campur tangan pemerintah dalam pembentukan Perda menjadi sangat dominan, yang pada gilirannya akan mempersempit hakikat otonomi dalam pembentukan Perda.

Pendapat yang dikemukakan Fahmi sebenarnya sejalan dengan pandangan Hoogerwerf dan Kelsen. Hoogerwerf misalnya, menyatakan otonomi merupakan bentuk pendelegasian kewenangan dari badan publik yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah untuk secara mandiri membuat keputusan di bidang regelendaad (pengaturan) dan bestuursdaad (pemerintahan).³³ Lebih jelas lagi Kelsen³⁴ menyebut pemberian otonomi didasarkan oleh masalah yang sama tetapi harus diatur secara berbeda untuk daerah yang berbeda-beda pula. Tegasnya, jangan sampai pihak yang sama membuat norma hukum untuk tingkat pusat sekaligus daerah yang berbeda-beda.

Pandangan dari kelompok pertama ini akan semakin mendapati rasionalitasnya ketika didekati dengan isu sejarah, bahwa bangsa ini pernah di bawah tekanan sentralisasi kekuasaan yang berakhir dengan kediktatoran. Semangat ini pula yang dibawa dalam agenda reformasi, yang pada intinya menuntut agar daerah diberikan otonomi. Bagaimanapun, kehadiran Perda menjadi pioner dalam mengakomodasi kebutuhan akan kesejahteraan dan pembangunan yang merata di daerah sesuai corak kekhususannya. Oleh karenanya, eksistensi Perda harus dimaknai sebagai penguatan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengandung keberagaman.³⁵

Berbanding terbalik dengan pelbagai pandangan di atas, kelompok kedua menganggap adanya pergeseran kelembagaan tersebut merupakan langkah positif dan suatu kebutuhan dalam rangka memperbaiki kualitas substansi Perda. Hal ini sejalan dengan pendapat Diani Sadiawati et al,³⁶ yang mengatakan bahwa kegagalan

²⁷Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah, Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 241.

²⁸Batasan tersebut berupa tidak bertentangan dengan peraturan lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan.
²⁹Ibid, 249.

Lebih lanjut, Pasal 236 UU Pemda jo. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

³⁰Khairul Fahmi, *Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia. Jakarta, Indonesia, 2019,

³¹Ibid.

³²Ibid.

³³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 26-27.

³⁴Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg (New York: Russell & Russell, 1973), 309.

³⁵Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan*, 250.

³⁶Diani Sadiawati et al, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi* (Jakarta: Bappenas, 2015), 45.

mendesain kelembagaan pembentuk perundang-undangan akan berkorelasi dengan rendahnya kualitas materi muatan yang dihasilkan.

Pada faktanya, eksistensi Perda yang “bermasalah” secara substansi memang bukan perkara yang langka. Indikasinya terlihat dari fenomena pembatalan Perda dalam jumlah besar. Sebagai contoh pada tahun 2016, setidaknya terdapat 3.032 Perda³⁷ yang dicabut/direvisi karena dipandang ‘bermasalah’ secara substantif. Fenomena ini tidak hanya sekali terjadi, bahkan pembatalan Perda dalam jumlah besar telah dimulai sejak tahun 2002. Menurut Leo Agustino,³⁸ akumulasi Perda yang dibatalkan dalam kurun waktu 2002-2015 mencapai angka 7.029, baik melalui Kementerian Dalam Negeri maupun Gubernur dalam kaitannya Perda kabupaten/kota.

Ditinjau dari perspektif kelembagaan, penataan Perda melalui lembaga khusus regulasi dapat menjadi jawaban atas problem dualisme pandangan yang menyebabkan adanya tumpang tindih kewenangan dalam harmonisasi Perda. Pandangan pertama datang dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU ini menempatkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai pembina pemerintah daerah,³⁹ sehingga merasa memiliki kewenangan untuk terlibat dalam proses harmonisasi Perda.⁴⁰ Pandangan kedua berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan kewenangan harmonisasi vertikal kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Alhasil, pemerintah daerah acapkali kebingungan karena dihadapkan pada perbedaan pemahaman dan pandangan antara kedua instansi vertikal tersebut terkait mekanisme pembentukan Perda.⁴¹

Tumpang tindih kewenangan semakin konkret ketika Kemenkumham menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Secara eksplisit, Pasal 2 Permenkumham a quo mengatur bahwa “Perancang harus melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah.”

Atas ketentuan tersebut, Kemendagri telah melayangkan keberatannya melalui Surat Nomor 180/7182/SJ. Surat ini berisikan permohonan untuk pembatalan peraturan a quo melalui mekanisme sengketa norma dengan jalur non-litigasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi. Berpijak pada pandangan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, kasus di atas menunjukkan bahwa pembentukan Perda (terutama dalam proses harmonisasi) berada dalam 2 (dua) rezim berbeda yaitu:⁴²

1. Perda sebagai peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya yang dilaksanakan oleh Kemenkumham; dan
2. Perda sebagai salah satu bentuk kewenangan konkuren dari pemerintah daerah yang didasarkan pada UU Pemda yang dilaksanakan oleh Kemendagri.

Oleh karena itu, penataan kelembagaan yang menangani pengharmonisasian Perda merupakan upaya

³⁷Dalam pengumumannya pemerintah melakukan pembatalan sebanyak 3.143 aturan dan dari jumlah itu, Perda yang dibatalkan/direvisi berjumlah 3.032, baik oleh Kementerian Dalam Negeri maupun Gubernur (terhadap Perda kabupaten/kota. Kemendagri, “Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Yang Dibatalkan/Revisi,” Kemendagri.go.id, last modified June 21, 2016, accessed 27 April 2022, https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.

³⁸Leo Agustino, “Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat,” *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (2017): 15, doi:10.24198/cosmogov.v3i1.12405.

³⁹Lihat Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁴⁰Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), 89.

⁴¹Ibid.

⁴²Ibid, 97.

pemerintah untuk mengatasi tumpang tindih tersebut. Upaya ini penting dalam rangka menyatukan pandangan dan pemahaman mengenai dasar hukum yang digunakan untuk melegitimasi proses pembentukan Perda. Tujuannya untuk menghilangkan “grey area” letak kewenangan dan tanggung jawab pembentukan Perda. Terutama menyangkut tahapan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan Perda.⁴³

B.2. Menjernihkan Diskursus yang Terjadi: Suatu Langkah Awal

Perihal pertama yang perlu dilakukan untuk mencari panacea (obat) atas dikotomi pandangan di atas adalah menyamakan persepsi, bahwa Perda merupakan bagian integral dari sistem perundang-undangan nasional.⁴⁴ Dalam kaitan ini, sudah menjadi kewajiban untuk pembentukan produk hukum berpegang pada asas *lex superior derogate legi inferiori*. Artinya, perundang-undangan yang lebih tinggi menyampingkan yang lebih rendah.⁴⁵ Asas ini juga bermakna aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.⁴⁶

Sama halnya ketika menggunakan pendekatan teori Kelsen dan Nawiasky, di mana norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis.⁴⁷ Peraturan yang lebih tinggi menjadi dasar hukum dan landasan untuk peraturan yang lebih rendah, dan sebaliknya, peraturan yang lebih rendah harus bersumber dari peraturan yang lebih tinggi.⁴⁸ Oleh karenanya, kendatipun eksistensi Perda sebagai akibat atribusi dari UUD NRI 1945, namun karena menjadi subsistem perundang-undangan nasional maka pembentukannya harus memperhatikan asas-asas pembentukan dan materi muatan yang dapat dirujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Ketentuan Pasal 5 UU a quo mengatur bahwa dalam membentuk aturan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan regulasi yang baik, yaitu: a. Kejelasan tujuan; b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan; dan g. Keterbukaan. Selanjutnya, Pasal 6 menentukan bahwa materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; Bhinneka Tunggal Ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, logika yuridisnya bahwa setiap peraturan perundang-undangan akan saling bergantung satu sama lain untuk membentuk satu kebulatan yang utuh dalam rangka mewujudkan cita hukum, baik secara materil maupun formil. Selain itu, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya Pasal 237 ayat (1) mengatur, “asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Penggunaan frasa “tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia” menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom bersifat tergantung dan bawahan (*dependent and subordinate*), bukan independensi dan koordinatif. Dikatakan Kusnardi dan Saragih bahwa kedudukan antara pemerintah pusat dan daerah tidak sederajat, kekuasaan pusat lebih menonjol, dan tidak ada persaingan dalam legislasi undang-undang terhadap parlemen di pusat, sedangkan kewenangan yang ada pada daerah hanyalah turunan (*derivative*).⁴⁹

⁴³Bandingkan dengan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Kajian Reformasi*, 90.

⁴⁴Sadiawati et al, *Strategi Nasional*, 7; Lihat juga Yulia Susantri and Roni Hidayat, “Perda, Qanun, dan Perdasi dalam Sistem Hukum Nasional,” *Syiah Kuala Law Journal* 4, no. 1 (2020): 40, doi: 10.24815/sklj.v4i1.16595.

⁴⁵Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Red & White Publishing, 2021), 146.

⁴⁶Lihat dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 41.

⁴⁷Ibid, 41-45.

⁴⁸Ibid.

⁴⁹Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), 207.

Selaras dengan itu, Paul Scholten, guru besar Ilmu Hukum dari Belanda pernah berujar bahwa setiap aturan harus memperlihatkan homogenitas logikal yang menyebabkan aturan itu menata diri ke dalam suatu sistem. Scholten kemudian memperjelas maksud dari homogenitas logikal dengan mengemukakan bahwa setiap aturan hanya berlaku dalam konteks interaksi dengan aturan-aturan hukum lainnya.⁵⁰ Hal ini hanya mungkin terjadi ketika aturan-aturan itu secara logikal saling berhubungan satu dengan yang lain, membentuk satu kesatuan, dan mewujudkan sebuah sistem.⁵¹ Mengamini argumen tersebut, Kusnu Goesniadhie mengatakan “secara teoritis, peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki dan tidak membenarkan adanya pertentangan antara unsur-unsur atau bagian-bagian di dalamnya. Peraturan perundang-undangan saling berkaitan dan merupakan bagian dari suatu sistem yang disebut sistem hukum nasional.”⁵²

Oleh karena itu, harus dikembalikan pada konsepsi awal harmonisasi peraturan perundang-undangan.⁵³ Gandhi seperti dikutip Goesniadhie menerangkan, harmonisasi dalam hukum mencakup proses penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Lebih lanjut dikatakan, harmonisasi juga berupaya melakukan penyesuaian terhadap sistem hukum dan asas hukum dalam rangka menciptakan kesatuan hukum, kepastian, keadilan, dan kemanfaatan tanpa menyampingkan pluralisme hukum.⁵⁵ Pada saat yang sama, harmonisasi juga menghendaki pengawasan dan pencegahan akan kemungkinan pengabaian terhadap tertib hukum pembentukannya.⁵⁶

Berpegang pada pandangan di atas, pengharmonisasian bertujuan agar materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, yang dalam kaitan ini Perda, senantiasa mengarah pada tercapainya *rechtsidee* bangsa Indonesia. Dengan kata lain, aturan yang baik dan berkualitas berarti pula menghendaki terakomodasinya kebutuhan masyarakat terhadap *sense of justice* atau dalam bahasa Satjipto Rahardjo⁵⁷, hukum yang membahagiakan dan menyejahterakan rakyatnya. Sebab menurut Hobbes,⁵⁸ hukum yang tidak dibutuhkan bukan hukum yang baik, tetapi perangkat untuk memperoleh uang. Adapun indikator produk hukum yang berkualitas itu berupa tidak memuat konflik materi muatan, tertib hukum, tidak multitafsir, dan dapat dilaksanakan secara efektif.

Persoalan lain yang perlu segera dijawab adalah bagaimana keterlibatan Pemda dalam pengharmonisasian Perda. Mengingat intensnya diskursus di tengah masyarakat disebabkan adanya kekhawatiran bahwa kewenangan lembaga ini akan dilaksanakan sepenuhnya oleh kementerian yang telah eksis.⁵⁹ Sehingga muncul asumsi, ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 hanya ditujukan untuk menguatkan posisi Kanwil Kemenkumham dalam pengharmonisasian Perda sekaligus mengeliminir kewenangan Biro Hukum pemerintahan daerah.⁶⁰

Dalam menjawab problematika ini maka tidak ada salahnya jika melihat pada *best practice* di negara lain, salah satunya Korea Selatan. Pilihan tersebut bukan tanpa sebab, di mana menurut Gill dan Intal Jr., Korea Selatan merupakan salah satu negara di Asia yang memiliki sistem manajemen regulasi terbaik

⁵⁰Tim Penyusun, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi* (Jakarta: Komisi Informasi Pusat RI, 2014), 12.

⁵¹*Ibid.*

⁵²*Ibid.*

⁵³Istilah harmonisasi hukum sendiri pertama kali muncul dalam kajian ilmu hukum di Jerman sekitar tahun 1992. Kajian tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan adanya “cacat bawaan” dalam dunia hukum, legal policy, dan relasi keduanya yang beraneka ragam, sehingga berpotensi mengakibatkan disharmoni.

⁵⁴Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)* (Surabaya: JB BOOKS, 2006), 71.

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 216.

⁵⁷Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2006), 9-10.

⁵⁸Thomas Hobbes, *Leviathan* (London: Routledge, 2016), 204.

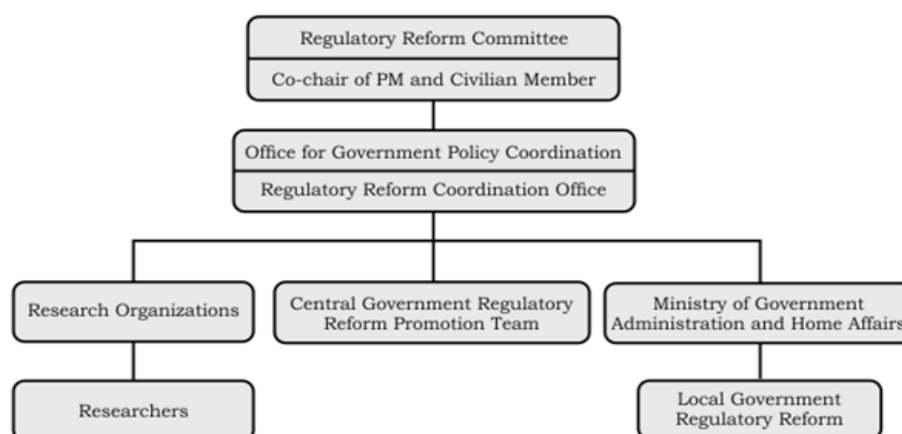
⁵⁹Kekhawatiran tersebut tentunya bukan tanpa dasar, sebab Pratikno selaku Menteri Sekretariat Negara menyebutkan bahwa nantinya lembaga ini tersusun atas beberapa kementerian sebagai perwakilan (gabungan).

⁶⁰Fahmi, *Ancaman Resentralisasi*, 166.

karena telah berada pada level tertinggi, yakni embedded.⁶¹

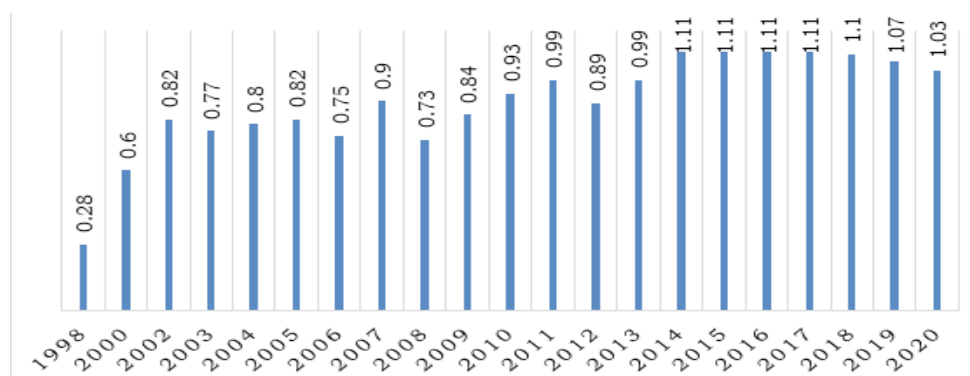
Di Korea Selatan, kelembagaan yang khusus menangani pembentukan regulasi dinamakan Regulatory Reform Committee (RRC). Komite tersebut berwenang dalam merumuskan kebijakan reformasi regulasi dan sistem regulasi, mengharmonisasikan rancangan regulasi, meninjau dan mengevaluasi regulasi yang eksis, melakukan penilaian dampak regulasi, termasuk melakukan pengundangan.⁶² Secara struktural, RRC dikepalai secara bersama-sama oleh Perdana Menteri dan perwakilan sipil.⁶³ Anggotanya adalah unsur pemerintah dan sipil yang berjumlah 15-20 orang.⁶⁴ Adapun kelembagaannya dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 1
Struktur Regulatory Reform Committee
Sumber: Choi DaeYong et al., 2014.



Pada tataran implementasi, desain yang demikian telah mendukung kinerja apik dari pelaksanaan tugas-tugas RRC. Misalnya Byung Ki et al yang melaporkan bahwa RRC telah sukses meningkatkan efisiensi anggaran negara hingga 590 triliun won dalam periode 1999-2003 (periode awal pembentukan).⁶⁶ Efeknya terhadap kualitas regulasi juga sangat positif. Hal ini dibuktikan dengan Laporan The World Bank tentang South Korea: Regulatory Quality⁶⁷ yang dapat dilihat pada Gambar 2:

Gambar 2
Grafik Kualitas Regulasi di Korea Selatan 1998-2020
Sumber: The World Bank, 2022.⁶⁸



⁶¹ Derek Gill and Ponciano Jr. Intal, *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies* (New Zealand: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2016), ix.

⁶² Regulatory Reform Committee, *White Paper on Regulatory Reform* (Seoul: RRC, 2002), 32.

⁶³ DaeYong Choi et al., *The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management* (Seoul: Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea, 2014), 82.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid, 83.

⁶⁶ Byung Ki Ha et al, *The Economic Effects of Korea's Regulatory Reform* (Seoul: Korea Institute for Industrial Economics and Trade, 1999), 22.

Grafik di atas menunjukkan bahwa sejak tahun 2003 meskipun tidak konsisten, indeks kualitas regulasi selalu berada di atas angka 0,7 (skala -2,5 sampai 2,5). Ini berarti kualitas regulasi Korea Selatan selalu berada pada nilai positif. Bahkan pada kurun waktu 2014-2020, nilai kualitas regulasinya lebih dari 1,0. Capaian ini jauh meningkat ketimbang tahun 1998 ketika RRC pertama kali dibentuk, yang pada saat itu indeks kualitas regulasinya hanya berada pada skor 0,28. Berdasarkan rentetan data tersebut maka dapat disimpulkan bahwa eksistensi RRC telah berhasil memperbaiki dan menjaga kualitas regulasi di Korea Selatan.

Satu hal yang dapat dipahami dari best practice di atas adalah tidak dijadikannya unsur pemerintah sebagai pihak tunggal dalam tubuh RRC. Poin tersebut sangat penting untuk menjadi pelajaran ketika mendesain lembaga khusus regulasi di Indonesia. Dengan demikian keterlibatan Biro Hukum Pemda di masing-masing level pemerintahan semestinya tetap diakomodir, di samping adanya unsur akademis, sipil, dan pemerintah.

Secara aplikatif, nantinya keterlibatan Pemda dalam harmonisasi Perda dapat diuraikan sebagai berikut:⁶⁹

1. Pemda yang mengusulkan Perda harus menyusun penilaian dampak regulasi dan dokumen resmi yang secara jelas memuat informasi biaya, manfaat yang ditimbulkan, serta metode alternatif untuk mewujudkan tujuan pengaturan;
2. Selanjutnya Pemda tersebut melakukan self-review terhadap rancangan Perda dan dokumen yang dibuat;
3. Hasil self-review tersebut kemudian disampaikan kepada lembaga khusus regulasi untuk dinilai.
4. Pengharmonisasian Perda di RRC adalah untuk menilai terhadap setiap dokumen yang telah disampaikan sebelumnya dengan hasil akhir berupa persetujuan terhadap materi muatan rancangan Perda, dikembalikan untuk perbaikan, mengeliminasi substansi yang diyakini disharmonis dengan berdasar bukti, atau melakukan pemeriksaan ulang terhadap dokumen dan rancangan yang disampaikan.
5. Apabila hasilnya adalah perbaikan substansi, maka Biro Hukum Pemda harus menindaklanjutinya dalam rentang waktu tertentu.

Dengan skema yang demikian tampak bahwa peran vital Biro Hukum Pemda untuk menentukan substansi rancangan Perda tidak benar-benar diamputasi. Kendatipun lembaga khusus regulasi dapat mengeliminasi substansi rancangan Perda tetapi tidak boleh dilakukan secara serampangan dan harus berdasarkan scientific evidence. Hal ini juga mengandung makna bahwa jika substansi rancangan Perda yang disampaikan untuk diproses pada lembaga khusus regulasi memang benar-benar berkualitas dan tidak bermasalah, keberadaan lembaga tersebut bukanlah menjadi ancaman. Justru kehadirannya dapat mengakselerasi kinerja Pemda untuk menghasilkan Perda yang berkualitas dan harmonis dengan aturan di atasnya.

Tentu saja ketika memformulasikan lembaga khusus regulasi, pemerintah juga perlu memberikan batasan-batasan khusus terhadap kewenangan yang dimiliki lembaga khusus ini berkenaan dengan pembentukan Perda. Semisal sejauh mana konsekuensi politik dan yuridis atas pelaksanaan kewenangan itu. Lalu, alangkah baiknya jika proses pengharmonisasian oleh lembaga khusus regulasi dilakukan terbatas pada Perda-perda yang memberikan dampak signifikan terhadap perekonomian negara dengan kriteria-kriteria yang ditentukan. Selain itu, harus juga memperjelas tenggat waktu dalam melakukan proses pengharmonisasian Perda.

Perihal lain yang tidak kalah penting, pemerintah wajib melakukan penyesuaian terhadap aturan-aturan yang sebelumnya telah berlaku sepanjang berkenaan dengan pembentukan Perda. Penyesuaian tersebut menjadi penting untuk melakukan rekonseptualisasi kewenangan dalam pengharmonisasian Perda yang menjadi titik inti dari pergulatan pandangan yang terjadi. Sehingga pada akhirnya, bagi penulis, diskursus yang terjadi harus dimaknai sebagai asupan konstruktif bagi pemerintah untuk menjadi pertimbangan dalam merealisasikan pergeseran arah kebijakan hukum pembentukan Perda.

⁶⁷The World Bank, South Korea: Regulatory Quality. [Theglobaleconomy.com](https://www.theglobaleconomy.com/South-Korea/wb_regulatory_quality), last modified 2022, accessed 2 May 2022, https://www.theglobaleconomy.com/South-Korea/wb_regulatory_quality.

⁶⁸Ibid.

⁶⁹Skema ini diadopsi dengan penyesuaian terhadap proses ex ante review of new regulations oleh RRC. Lihat DaeYong et al., *The Regulatory Reform*, 98

C. Penutup

Berdasarkan uraian pembahasan di atas maka dapat disimpulkan dalam dua hal: Pertama, pergeseran kelembagaan yang menangani harmonisasi Perda menyebabkan silang pendapat. Dikotomi pandangan terjadi akibat adanya perbedaan dalam mempersepsikan posisi Perda. Di satu sisi, dianggap bagian atribusi UUD 1945 dan asas otonomi, sehingga keterlibatan lembaga khusus dipandang akan menyempitkan pelaksanaan otonomi daerah dalam kaitannya membentuk Perda. Di sisi lain, terdapat kelompok yang menilai Perda sebagai subsistem dari sistem perundang-undangan nasional. Alhasil, perlu diselaraskan dengan aturan yang di atasnya melalui lembaga khusus regulasi. Kedua, langkah penting yang perlu dilakukan adalah menyamakan persepsi bahwa Perda merupakan subsistem dari sistem perundang-undangan nasional. Prioritas lain yang harus disegerakan adalah merumuskan aturan derivasi dari Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Aturan pelaksanaan itu paling tidak mencakup bagaimana desain kelembagaan, struktur, pihak terlibat, termasuk alur proses yang akan dilakukan ketika menjalankan tugas dan fungsinya, termasuk dalam mengharmonisasikan Perda. Dalam hal struktur, keterlibatan Biro Hukum pemerintahan daerah semestinya tetap diakomodir dan disinergikan dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga khusus regulasi. Selain itu, ketika merancang desain lembaga khusus regulasi, pemerintah perlu berhati-hati dan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan supaya benar-benar sesuai dengan kebutuhan di lapangan dan tidak menimbulkan gejolak baru di tengah masyarakat.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2017. "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat." *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1: 14–35. doi: 10.24198/cosmogov.v3i1.12405.
- Alamsyah, Ichsan Emerald. 2019. "Mensesneg: Presiden Akan Bentuk Badan Regulasi Nasional." *Republika*. Last modified November 13, 2019. <https://www.republika.co.id/berita/q0wmy3349/mensesneg-presiden-akan-bentuk-badan-regulasi-nasional>.
- Anggono, Bayu Dwi. 2020. "Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 17, no. 2: 131–145. doi: 10.54629/jli.v17i2.665.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- . 2014. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Beni, Rozi. 2017. "Peluang dan Tantangan Penataan Regulasi Bidang Pemerintahan Daerah." In *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*. Jember: UPT Universitas Jember.
- Carina, Jessi. 2019. "Atasi Tumpang Tindih Regul asi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional." *Kompas.com*. Last modified January 17, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>.
- Choi, DaeYong et al. 2014. *The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management*. Seoul: Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea.
- Fahmi, Khairul. 2019. "Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." In *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Gill, Derek, and Ponciano Jr. Intal. 2016. *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies*. New Zealand: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Goesniadhie, Kusnu. 2006. *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*. Surabaya: JB BOOKS.
- Griffiths, John. 1986. "What Is Legal Pluralism?" *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24: 1–55.
- Ha, Byung Ki et al. 1999. *The Economic Effects of Korea's Regulatory Reform*. Seoul: Korea Institute for Industrial Economics and Trade.
- Hartomo, Wahyu Tri. 2018. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota." *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 15, no. 2: 27–39. doi: 10.54629/jli.v15i2.180.
- Hobbes, Thomas. 2016. *Leviathan*. London: Routhledge.
- Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State*. Edited by Anders Wedberg. New York: Russell & Russell.
- Kemendagri. 2016. "Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri dalam Negeri yang Dibatalkan/

- Revisi." Kemendagri.go.id. Last modified June 21, 2016. https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.
- Madril, Oce. 2019. "Pembentukan Lembaga Regulasi Nasional Sebagai Upaya Reformasi Regulasi." In *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy O.S Hiariej. 2021. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Red & White Publishing.
- Moh, Kusnardi, and Bintan R. Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Nurbaningsih, Enny. 2019. *Problematisasi Pembentukan Peraturan Daerah, Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2019. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Regulatory Reform Committee. 2002. *White Paper on Regulatory Reform*. Seoul.
- Sadiawati, Diani et al. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas.
- Simabura, Charles. 2019. "Penataan Produk Hukum Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah." In *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019: Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Susantri, Yulia, and Roni Hidayat. 2020. "Perda, Qanun, dan Perdasi Dalam Sistem Hukum Nasional." *Syiah Kuala Law Journal* 4, no. 1: 33–44. doi: 10.24815/sklj.v4i1.16595.
- Tamanaha, Brian Z. 2008. "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global." *Legal Studies Research Paper Series*, No. 07-0080. New York.
- The World Bank. 2022. "South Korea: Regulatory Quality." *Theglobeconomy.com*. Last modified 2022. https://www.theglobeconomy.com/South-Korea/wb_regulatory_quality/.
- Tim Penyusun. 2014. *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat RI.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas 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.
- Waldijk, Kees. 2009. *The Character of Scholarly Legal Research: Paradigms, Problems, Questions, Hypotheses, Sources, Methodes*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Wiener, Jonathan B. 2008. "Issues in the Comparison of Regulatory Oversight Bodies." in *OECD Working Party in Paris*. Paris: OECD.