

Artikel Penelitian

Pembentukan dan Penyusunan Produk Hukum Daerah

*Utang Rosidin, Melinda Dina Gussela, Muhammad Riefky Alfathan**Fakultas Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia*

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Redaksi: 11 Juli 2025
Revisi Akhir: 25 Juli 2025
Diterbitkan *Online*: 23 Agustus 2025

KATA KUNCI

Produk Hukum Daerah
Otonomi Daerah
Peraturan Daerah
Legislasi
Partisipasi Publik

KORESPONDENSI

Phone: -
E-mail: utangrosidin@uinsgd.ac.id

A B S T R A K

Artikel ini membahas secara komprehensif mengenai proses pembentukan dan penyusunan produk hukum daerah dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia. Dalam era desentralisasi, peraturan daerah menjadi instrumen penting dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Namun, masih banyak tantangan yang dihadapi, seperti disharmonisasi dengan peraturan pusat, rendahnya partisipasi publik, dan lemahnya kualitas naskah akademik. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan tersebut serta merumuskan solusi strategis guna menghasilkan regulasi daerah yang responsif, harmonis, dan implementatif. Hasil analisis menunjukkan perlunya peningkatan kapasitas sumber daya manusia, optimalisasi partisipasi publik, penggunaan teknologi digital, serta penguatan peran pembinaan dari pemerintah pusat.

PENDAHULUAN

Dalam era otonomi daerah pasca-reformasi, kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk dan menyusun produk hukum telah mengalami penguatan yang signifikan. Fenomena ini ditandai dengan meningkatnya jumlah Peraturan Daerah (Perda) yang disusun untuk mengatur urusan rumah tangga daerah, mulai dari tata kelola pemerintahan hingga pelayanan publik. Otonomi ini memberikan ruang yang luas bagi daerah untuk merumuskan kebijakan hukum sesuai kebutuhan lokal, namun juga menghadirkan tantangan dalam hal kualitas, harmonisasi, dan keterpaduan hukum antara pusat dan daerah (Soemantri, 2020).

Asumsinya, desentralisasi hukum melalui pembentukan produk hukum daerah akan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat pelayanan publik, dan memperkuat demokratisasi lokal. Produk hukum daerah idealnya disusun secara partisipatif, berbasis kebutuhan masyarakat, serta sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Namun dalam praktiknya, masih terdapat gap antara idealitas tersebut dengan realitas lapangan. Berbagai evaluasi menunjukkan bahwa tidak sedikit produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan pusat, lemah dalam kajian akademik, minim partisipasi publik, dan sulit diimplementasikan secara efektif (Kemendagri, 2021). Selain itu, lemahnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia dalam proses legislasi daerah menjadi penghambat utama dalam menghasilkan regulasi yang berkualitas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulisan makalah ini bertujuan untuk mengkaji secara komprehensif proses pembentukan dan penyusunan produk hukum daerah, menganalisis problematikanya, serta menawarkan solusi strategis

untuk mewujudkan peraturan daerah yang responsif, harmonis, dan implementatif. Kajian ini diharapkan dapat memperkuat peran hukum daerah dalam mendukung tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.

TINJAUAN PUSTAKA

Pembentukan dan penyusunan produk hukum daerah merupakan bagian integral dari penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Produk hukum daerah seperti Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) menjadi instrumen utama pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Proses pembentukannya tidak hanya memerlukan dasar hukum yang kuat, tetapi juga menuntut adanya koordinasi antar lembaga, perencanaan yang matang, serta partisipasi masyarakat yang memadai.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, produk hukum daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang harus memenuhi asas-asas formal dan materiil, seperti asas kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan hierarki, serta dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam konteks daerah, penyusunan produk hukum harus pula mencerminkan semangat otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Indrati (2007), peraturan yang baik harus memiliki tiga landasan utama, yaitu: filosofis (berakar pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat), yuridis (tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi), dan sosiologis (berbasis pada kebutuhan nyata masyarakat). Ketiga landasan ini sangat penting agar produk hukum yang dihasilkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga diterima dan diimplementasikan secara efektif oleh masyarakat.

Proses pembentukan produk hukum daerah dimulai dari perencanaan legislasi melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), penyusunan naskah akademik, hingga pembahasan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Tahapan ini diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Naskah akademik menjadi dokumen penting yang berisi kajian ilmiah terhadap urgensi, tujuan, dan dampak dari sebuah regulasi yang akan dibentuk.

Namun, dalam praktiknya, masih banyak ditemukan kelemahan dalam proses pembentukan produk hukum daerah. Misalnya, menurut Rachmad (2020) dalam penelitiannya mengenai efektivitas perda di Provinsi Jawa Tengah, banyak peraturan yang substansinya tumpang tindih atau tidak sinkron dengan peraturan pusat. Hal ini sering disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia, kurangnya harmonisasi, dan minimnya partisipasi publik. Sari dan Mustofa (2019) juga mencatat bahwa lemahnya pemahaman teknis dalam legal drafting menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya kualitas produk hukum daerah.

Lebih lanjut, Mahfud MD (2012) menegaskan bahwa pembentukan peraturan daerah yang tidak memperhatikan asas keadilan dan kemanfaatan dapat berujung pada konflik kepentingan, baik antara masyarakat dengan pemerintah daerah maupun antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, penting adanya sistem pengawasan terhadap produk hukum daerah, baik melalui evaluasi gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah, maupun melalui uji materiil di Mahkamah Agung, sebagaimana diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Penyusunan produk hukum daerah yang berkualitas juga memerlukan dukungan infrastruktur hukum, yaitu perangkat daerah yang memiliki kapasitas dan kompetensi di bidang perundang-undangan, seperti bagian hukum sekretariat daerah. Selain itu, keterlibatan akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat sipil juga diperlukan dalam proses konsultasi publik guna memastikan bahwa peraturan yang dibentuk merepresentasikan kepentingan semua pihak.

Dengan demikian, pembentukan dan penyusunan produk hukum daerah bukanlah proses administratif semata, melainkan proses politik-hukum yang kompleks dan multidimensi. Penelitian mengenai topik ini penting untuk memberikan gambaran tentang tantangan aktual yang dihadapi daerah dalam membentuk regulasi yang efektif dan responsif. Di samping itu, hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk memperkuat sistem legislasi daerah serta mendorong terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, transparan, dan akuntabel.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi pustaka. Data diperoleh dari berbagai sumber sekunder berupa literatur akademik, peraturan perundang-undangan, dokumen pemerintah, serta hasil evaluasi legislatif yang relevan. Analisis dilakukan secara normatif terhadap aspek hukum pembentukan produk hukum daerah, serta secara sosiologis untuk memahami tantangan implementasinya di lapangan. Peneliti menggunakan metode analisis konten untuk mengkaji prinsip, tahapan, serta permasalahan legislasi daerah dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang aplikatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengertian Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah adalah hasil dari proses legislasi di tingkat pemerintahan daerah yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat dan memiliki kekuatan hukum di wilayah administratif tertentu. Produk hukum ini dibentuk sebagai manifestasi dari pelaksanaan otonomi daerah yang diamanatkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara normatif, produk hukum daerah mencakup beberapa bentuk utama, yaitu:

1. Peraturan Daerah (Perda), yang dibentuk oleh DPRD bersama kepala daerah dan bersifat mengatur;
2. Peraturan Kepala Daerah (Perkada), yang merupakan peraturan pelaksana dari Perda atau peraturan lebih tinggi;
3. Keputusan Kepala Daerah, yang bersifat menetapkan, biasanya terkait pengangkatan, pemberhentian, atau keputusan administratif lainnya.

Tujuan pembentukan produk hukum daerah tidak hanya sekadar memberikan kerangka hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial, pemberdayaan masyarakat, perlindungan hak asasi, serta pelayanan publik yang efisien dan sesuai dengan kebutuhan lokal. Oleh karena itu, produk hukum daerah berfungsi sebagai jembatan antara norma hukum nasional dan kebutuhan spesifik masyarakat daerah.

Dalam konteks otonomi daerah, produk hukum daerah berperan penting dalam mendukung prinsip desentralisasi, yakni pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan hukum yang sesuai dengan aspirasi, potensi, dan permasalahan khas daerahnya masing-masing (Effendi, 2021).

Namun demikian, meskipun diberikan kewenangan yang cukup luas, produk hukum daerah tetap harus berada dalam koridor hukum nasional. Artinya, substansi dari setiap produk hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, harus sejalan dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, serta menjunjung tinggi prinsip negara hukum (*rechtstaat*).

Dengan demikian, produk hukum daerah merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional yang berfungsi untuk memastikan bahwa nilai-nilai hukum, keadilan, dan kepastian hukum juga berlaku dan menjangkau sampai ke level pemerintahan terdekat dengan masyarakat.

Prinsip dan Asas Penyusunan Produk Hukum Daerah

Penyusunan produk hukum daerah tidak hanya merupakan proses teknis yuridis, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Oleh karena itu, setiap peraturan daerah yang dibentuk harus didasarkan pada prinsip dan asas yang telah diatur dalam sistem hukum nasional, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.

Prinsip-prinsip ini tidak hanya menjamin keabsahan formil dari suatu produk hukum, tetapi juga menjamin bahwa substansi peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai konstitusional dan kebutuhan masyarakat. Berikut adalah prinsip-prinsip utama yang wajib diperhatikan dalam penyusunan produk hukum daerah:

1. Asas Legalitas
Asas legalitas menuntut agar setiap produk hukum daerah memiliki dasar hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Produk hukum daerah harus sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945

dan hirarki perundang-undangan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011. Prinsip ini menjamin kepastian hukum, sehingga peraturan daerah tidak menjadi sumber konflik normatif dalam sistem hukum nasional.

2. **Asas Keadilan**
Asas keadilan mengharuskan bahwa setiap ketentuan dalam peraturan daerah mampu memberikan perlindungan hukum yang seimbang bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa diskriminasi. Produk hukum yang adil mencerminkan distribusi hak dan kewajiban secara proporsional, serta tidak memberikan keistimewaan atau beban yang tidak seimbang kepada pihak tertentu. Dalam konteks otonomi daerah, keadilan juga berarti memberikan ruang yang adil untuk seluruh kelompok masyarakat lokal agar aspirasinya diakomodasi dalam proses penyusunan regulasi.
3. **Asas Partisipatif**
Asas ini menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam seluruh tahapan pembentukan produk hukum daerah. Dengan membuka ruang partisipasi, seperti uji publik, konsultasi, atau forum dialog, maka peraturan yang dihasilkan memiliki legitimasi sosial yang kuat. Partisipasi publik tidak hanya sebagai formalitas, melainkan sarana untuk menggali kebutuhan riil masyarakat serta memperkuat rasa memiliki terhadap hukum yang dibuat. Kementerian Dalam Negeri (2021) bahkan menegaskan bahwa partisipasi publik merupakan indikator penting dalam menilai kualitas regulasi daerah.
4. **Asas Transparansi**
Asas transparansi mengandung makna bahwa proses penyusunan peraturan harus dapat diakses dan diketahui oleh masyarakat. Informasi mengenai substansi dan tahapan pembentukan peraturan daerah harus disampaikan secara terbuka melalui berbagai saluran komunikasi. Transparansi penting untuk mencegah manipulasi proses legislasi dan memperkuat akuntabilitas pejabat pembentuk peraturan.
5. **Asas Efektivitas dan Efisiensi**
Peraturan daerah yang baik harus mampu dilaksanakan secara nyata dan tidak membebani pemerintah daerah secara berlebihan. Asas efektivitas menuntut agar setiap peraturan memiliki daya laku, daya jangkau, dan dapat memberikan hasil yang diharapkan. Sementara itu, asas efisiensi berkaitan dengan rasionalitas penggunaan sumber daya (anggaran, tenaga, waktu) dalam implementasi peraturan. Produk hukum yang terlalu rumit, tumpang tindih, atau tidak operasional, meskipun sah secara hukum, tetap dianggap tidak efektif secara administratif.

Kehadiran prinsip dan asas dalam penyusunan produk hukum daerah berfungsi sebagai kompas normatif dan etis yang membimbing proses legislasi agar tidak hanya sesuai hukum, tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai keadilan sosial. Dalam praktiknya, pengabaian terhadap prinsip-prinsip ini seringkali menyebabkan lahirnya peraturan yang tidak implementatif, ditolak masyarakat, atau bahkan dibatalkan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, integrasi asas legalitas, keadilan, partisipatif, transparansi, serta efektivitas dan efisiensi menjadi syarat mutlak dalam mewujudkan peraturan daerah yang responsif dan berkelanjutan.

Jenis-Jenis Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Produk hukum daerah ini berfungsi untuk menjamin keteraturan, keadilan, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan bentuk dan fungsinya, produk hukum daerah dapat dibedakan menjadi beberapa jenis, di antaranya adalah:

1. **Peraturan Daerah (Perda)**
Peraturan Daerah (Perda) adalah produk hukum yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan pemerintah daerah (eksekutif). Perda ini memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara luas dan mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di wilayah tertentu, seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pajak daerah, dan ketertiban umum. Perda juga menjadi alat untuk menyelesaikan masalah-masalah lokal yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.
Contoh : Salah satu contoh Perda yang dihasilkan di Provinsi DKI Jakarta adalah Perda Nomor 6 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, yang mengatur larangan merokok di tempat umum. Perda ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang lebih sehat dan bersih di wilayah Jakarta (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020).
2. **Peraturan Kepala Daerah**
Peraturan Kepala Daerah, yang sering dikenal dengan singkatan Pergub (Peraturan Gubernur), Perbup (Peraturan Bupati), atau Perwali (Peraturan Wali Kota), adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh kepala

daerah untuk mengatur hal-hal yang lebih teknis dan operasional. Peraturan ini biasanya berfungsi untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi, seperti Perda atau undang-undang. Peraturan Kepala Daerah lebih fokus pada implementasi kebijakan di tingkat daerah, termasuk penetapan prosedur teknis yang harus diikuti oleh instansi pemerintah dan masyarakat.

Contoh : Sebagai contoh, Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2020 tentang Protokol Kesehatan dalam Masa Pandemi COVID-19, yang mengatur tentang tata cara penerapan protokol kesehatan di berbagai sektor di Jawa Barat. Pergub ini sangat relevan di masa pandemi, karena memberikan pedoman yang lebih detail mengenai langkah-langkah pencegahan penyebaran COVID-19 di wilayah tersebut (Gubernur Jawa Barat, 2020).

3. Keputusan Kepala Daerah

Keputusan Kepala Daerah adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh kepala daerah untuk mengatur masalah-masalah tertentu yang lebih spesifik, individual, atau administratif. Keputusan ini sering kali berfokus pada penentuan kebijakan yang langsung diambil oleh kepala daerah, seperti penunjukan pejabat daerah, pemberhentian pegawai, atau penetapan kebijakan tertentu yang mempengaruhi unit-unit pemerintahan lokal. Keputusan ini tidak selalu bersifat umum, namun lebih mengarah pada pengaturan tindakan administratif yang harus segera diterapkan.

Contoh : Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 561/Kep.241-Huk/2020 tentang Penetapan Pemberhentian Sementara Kegiatan Operasional Sektor Tertentu dalam Rangka Pengendalian COVID-19 di Wilayah Jawa Barat. Keputusan ini memberikan instruksi yang mengikat tentang pembatasan kegiatan tertentu untuk mencegah penyebaran virus di daerah tersebut (Gubernur Jawa Barat, 2020).

4. Peraturan Daerah Khusus

Peraturan Daerah Khusus adalah produk hukum yang diterbitkan oleh daerah yang memiliki kondisi sosial, budaya, atau geografis yang khusus. Perda jenis ini sering kali berlaku hanya di wilayah tertentu dengan mempertimbangkan

keunikan daerah tersebut, seperti daerah otonomi khusus atau daerah dengan kondisi tertentu yang membutuhkan pengaturan yang lebih spesifik. Perda Khusus bertujuan untuk memberikan pengaturan yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal yang tidak dapat diakomodasi oleh peraturan umum.

Contoh : Perda tentang pelaksanaan syariat Islam di Provinsi Aceh, yang mengatur tentang penerapan hukum Islam dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat Aceh, termasuk dalam masalah pernikahan, ekonomi, dan hukum pidana (Gubernur Aceh, 2020). Perda ini hanya berlaku di Aceh, mengingat daerah tersebut memiliki status istimewa sebagai daerah dengan penerapan syariat Islam.

5. Instruksi atau Edaran Kepala Daerah

Instruksi atau edaran yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah bertujuan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai pelaksanaan kebijakan atau program tertentu. Meskipun instruksi ini tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan Perda atau Peraturan Kepala Daerah, instruksi ini tetap sangat penting untuk memberikan arahan praktis dalam situasi tertentu, terutama dalam kondisi yang membutuhkan respons cepat, seperti bencana alam atau pandemi.

Contoh : Instruksi Kepala Daerah tentang pengendalian bencana alam, seperti Instruksi Gubernur DKI Jakarta mengenai langkah-langkah penanggulangan banjir di wilayah Jakarta, yang memberikan pedoman operasional terkait penanganan bencana (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2020).

Dengan adanya berbagai jenis produk hukum daerah ini, maka setiap daerah dapat menyusun peraturan yang sesuai dengan karakteristik, kebutuhan, dan tantangan yang dihadapi oleh wilayah tersebut. Produk hukum daerah tidak hanya bertujuan untuk mengatur aspek kehidupan masyarakat, tetapi juga untuk menciptakan kestabilan dan mendukung pencapaian pembangunan daerah yang berkelanjutan. Produk hukum daerah yang baik diharapkan dapat memberikan manfaat yang langsung dirasakan oleh masyarakat, menciptakan keadilan, dan memastikan pelaksanaan otonomi daerah yang efektif.

Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah

Proses pembentukan produk hukum daerah merupakan bagian integral dari mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan secara nasional, yang telah diatur secara sistematis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini tidak hanya memberikan kerangka hukum, tetapi juga menekankan pentingnya prinsip-prinsip substansial dalam setiap proses legislasi, seperti asas keterbukaan, kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta kejelasan rumusan. Prinsip-prinsip tersebut memastikan bahwa produk hukum daerah tidak hanya

legal secara formal, tetapi juga legitimate secara sosial dan fungsional. Secara teknis, proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) terdiri dari beberapa tahapan penting yang saling berkaitan dan harus dilalui secara berurutan, yakni:

1. **Perencanaan**
Tahapan awal dimulai dari Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), yang merupakan instrumen perencanaan legislasi daerah yang disusun setiap tahun oleh DPRD dan pemerintah daerah. Propemperda disusun berdasarkan kebutuhan hukum, prioritas pembangunan daerah, serta aspirasi masyarakat yang berkembang. Dalam tahapan ini, setiap rancangan peraturan daerah yang masuk dalam Propemperda harus dilengkapi dengan naskah akademik sebagai dasar argumentatif dan analitis penyusunan substansi hukum.
2. **Penyusunan dan Pembahasan**
Setelah masuk ke dalam Propemperda, rancangan peraturan disusun oleh perangkat daerah yang membidangi urusan terkait. Proses penyusunan ini melibatkan tim perancang peraturan perundang-undangan, ahli hukum, dan pihak-pihak yang relevan dengan substansi regulasi yang dibentuk. Salah satu dokumen penting dalam proses ini adalah naskah akademik, yang harus disusun secara metodologis, berbasis data, dan mempertimbangkan analisis yuridis, filosofis, serta sosiologis. Rancangan yang telah disusun kemudian dibahas bersama antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sidang-sidang pembahasan. Tahapan ini melibatkan dialog, harmonisasi, klarifikasi, dan penyempurnaan materi muatan. Partisipasi masyarakat juga menjadi aspek penting, yang diwujudkan melalui uji publik, forum diskusi, atau konsultasi dengan pemangku kepentingan.
3. **Pengesahan**
Jika pembahasan menghasilkan kesepakatan bersama antara kepala daerah dan DPRD, maka Rancangan Perda disahkan menjadi Peraturan Daerah melalui keputusan kepala daerah. Tahap pengesahan ini menandai bahwa Perda telah sah secara hukum dan siap diberlakukan.
4. **Pengundangan dan Penyebarluasan**
Peraturan yang telah disahkan kemudian diundangkan dalam Lembaran Daerah, agar memiliki kekuatan hukum mengikat. Setelah pengundangan, pemerintah daerah wajib melakukan penyebaran informasi hukum kepada masyarakat, baik melalui media cetak, elektronik, maupun pertemuan sosial, agar masyarakat memahami hak dan kewajibannya berdasarkan regulasi baru tersebut.

Salah satu elemen sentral dalam proses pembentukan produk hukum daerah adalah penyusunan naskah akademik. Dokumen ini menjadi pijakan rasional dan ilmiah dalam penyusunan substansi hukum. Naskah akademik memuat latar belakang masalah, tujuan peraturan, dampak sosial, hukum, dan ekonomi, serta analisis perbandingan hukum. Dengan demikian, naskah akademik berperan sebagai jembatan antara idealisme normatif dan kebutuhan praktis di lapangan. Dengan mengikuti alur dan prinsip sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, proses pembentukan produk hukum daerah akan menghasilkan peraturan yang responsif, implementatif, dan sesuai dengan kebutuhan lokal. Keberhasilan legislasi daerah tidak hanya bergantung pada kelengkapan prosedur, tetapi juga pada kualitas substansi, partisipasi publik, serta konsistensi terhadap sistem hukum nasional.

Permasalahan Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Meskipun pembentukan produk hukum daerah merupakan wujud konkret pelaksanaan otonomi daerah, dalam praktiknya terdapat berbagai tantangan yang menghambat terwujudnya peraturan daerah yang berkualitas, aspiratif, dan implementatif. Permasalahan-permasalahan ini bersifat struktural, teknis, dan substantif, yang jika tidak segera diatasi dapat menurunkan legitimasi hukum daerah dan bahkan menimbulkan konflik regulasi dalam sistem hukum nasional.

1. **Tumpang Tindih dengan Peraturan Pusat**
Salah satu masalah utama dalam pembentukan produk hukum daerah adalah terjadinya disharmoni vertikal, yaitu ketidaksesuaian antara substansi Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, terutama peraturan pemerintah pusat. Hal ini disebabkan oleh lemahnya koordinasi dan harmonisasi dalam proses legislasi, serta kurangnya pemahaman terhadap hierarki peraturan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Ketika substansi Perda bertentangan dengan peraturan pusat, Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan, sebagaimana diatur dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014. Pembatalan ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berdampak pada pemborosan sumber daya dan hilangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.
2. **Minimnya Partisipasi Publik**
Partisipasi publik dalam proses legislasi daerah seringkali hanya menjadi formalitas. Banyak Perda disusun tanpa konsultasi yang memadai dengan masyarakat, akademisi, atau pemangku kepentingan lainnya.

Padahal, asas partisipatif dalam pembentukan peraturan merupakan prinsip fundamental sebagaimana tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan ditegaskan dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015. Minimnya keterlibatan publik menyebabkan substansi peraturan sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat, bahkan berpotensi menimbulkan resistensi sosial saat peraturan tersebut diterapkan.

3. **Rendahnya Kualitas Naskah Akademik**
Kualitas naskah akademik sebagai dasar penyusunan Perda juga menjadi sorotan utama. Banyak pemerintah daerah yang menyusun naskah akademik secara terburu-buru, tidak berbasis data yang akurat, atau sekadar menyalin dari daerah lain tanpa mempertimbangkan kondisi lokal. Rendahnya kualitas ini berdampak pada lemahnya argumentasi yuridis, filosofis, dan sosiologis dalam substansi Perda, sehingga menurunkan mutu regulasi dan membuka ruang untuk pembatalan oleh otoritas yang lebih tinggi (Kementerian Dalam Negeri, 2021).
4. **Politisasi Produk Hukum Daerah**
Faktor politik turut memengaruhi substansi dan urgensi pembentukan Perda. Dalam beberapa kasus, pembentukan Perda tidak dilandasi oleh kebutuhan hukum yang mendesak, melainkan lebih didorong oleh kepentingan politik elit lokal atau kelompok tertentu. Praktik politisasi legislasi ini menjadikan produk hukum daerah sarat kepentingan sesaat, bukan sebagai solusi jangka panjang bagi masalah masyarakat. Akibatnya, regulasi yang dihasilkan tidak relevan, tidak adil, atau bahkan diskriminatif.
5. **Ketidakterlaksanaan (Tidak Implementatif)**
Permasalahan berikutnya adalah banyaknya produk hukum daerah yang tidak implementatif atau sulit diterapkan di lapangan. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain ketidaksesuaian antara norma dan kapasitas pelaksana, ketidaksiapan anggaran, lemahnya pengawasan, atau ketidaktahuan masyarakat akan keberadaan peraturan tersebut. Produk hukum yang tidak dapat diimplementasikan secara optimal hanya akan menjadi simbol administratif yang tidak membawa manfaat nyata bagi masyarakat.

Permasalahan-permasalahan di atas tidak hanya berdampak pada kualitas hukum daerah, tetapi juga berimbas pada efektivitas pemerintahan daerah secara keseluruhan. Pembatalan Perda oleh pemerintah pusat, resistensi masyarakat terhadap peraturan, serta rendahnya kepatuhan terhadap norma hukum adalah gejala dari lemahnya sistem legislasi di daerah. Lebih jauh lagi, kondisi ini mengancam prinsip negara hukum dan desentralisasi yang bertanggung jawab, karena keberadaan produk hukum daerah seharusnya menjadi pilar penguatan tata kelola yang baik (*good governance*), bukan menjadi sumber persoalan baru.

Upaya Perbaikan dan Penguatan Legislasi Daerah

Meningkatkan kualitas produk hukum daerah merupakan kebutuhan mendesak untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, efektif, dan akuntabel di era otonomi daerah. Berbagai persoalan yang telah diidentifikasi sebelumnya—seperti disharmoni vertikal, rendahnya partisipasi publik, hingga lemahnya daya implementasi—menunjukkan perlunya strategi pembenahan secara menyeluruh, baik dari sisi substansi hukum, proses legislasi, maupun kelembagaan yang terlibat dalam penyusunannya. Adapun upaya perbaikan dan penguatan legislasi daerah dapat dilakukan melalui beberapa strategi berikut:

1. **Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM)**
Salah satu faktor krusial dalam penyusunan produk hukum daerah adalah keterampilan dan kompetensi SDM, khususnya tenaga perancang peraturan dan pejabat legislatif maupun eksekutif di daerah. Banyak daerah masih mengalami kekurangan perancang peraturan yang memahami teknik penyusunan perundang-undangan secara sistematis. Oleh karena itu, pelatihan teknis, workshop, dan sertifikasi bagi aparatur sipil negara (ASN) di bidang hukum menjadi prioritas utama. Kementerian Dalam Negeri bersama Kementerian Hukum dan HAM dapat berkolaborasi dalam membangun program pelatihan berkelanjutan bagi para penyusun peraturan di daerah.
2. **Penyusunan Naskah Akademik Berbasis Data dan Kajian Ilmiah**
Naskah akademik yang berkualitas merupakan pondasi dari produk hukum yang kuat dan responsif. Penyusunan naskah akademik tidak bisa lagi bersifat normatif dan generik, melainkan harus berbasis data yang aktual dan kajian ilmiah yang komprehensif. Kajian ini meliputi analisis yuridis, filosofis, dan sosiologis, serta mempertimbangkan dampak ekonomi dan sosial dari implementasi peraturan yang akan disusun. Untuk itu, kerja sama antara pemerintah daerah dan perguruan tinggi perlu diperluas agar pengambilan keputusan legislatif lebih berbasis bukti (*evidence-based policy making*).
3. **Peningkatan Partisipasi Publik secara Bermakna**

Upaya penguatan legislasi daerah juga harus mencakup keterlibatan publik secara substansial, bukan sekadar formalitas administratif. Mekanisme partisipasi yang efektif dapat dilakukan melalui forum konsultasi publik, hearing terbuka, uji publik, serta kanal digital aspirasi warga. Partisipasi publik yang baik akan memperkuat legitimasi sosial dan menghindarkan peraturan dari resistensi masyarakat saat implementasi. Selain itu, keterlibatan masyarakat sipil juga dapat menjadi mekanisme pengawasan terhadap kepentingan-kepentingan sempit dalam proses legislasi.

4. Optimalisasi Sistem Digital Legislasi Daerah

Kemajuan teknologi informasi memberikan peluang besar untuk membangun sistem legislasi daerah yang lebih transparan dan efisien. Platform digital seperti Sistem Informasi Produk Hukum Daerah (SIPD) dan e-Perda harus dioptimalkan penggunaannya oleh pemerintah daerah. Sistem ini memungkinkan pelacakan status rancangan peraturan, keterbukaan dokumen publik, serta pengawasan langsung dari pusat terhadap proses legislasi di daerah. Selain meningkatkan efisiensi, digitalisasi legislasi juga mendukung akuntabilitas dan aksesibilitas informasi hukum bagi masyarakat luas.

5. Penguatan Peran Pembinaan dan Supervisi oleh Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, memiliki tanggung jawab konstitusional untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah. Fungsi ini perlu diperkuat, tidak hanya melalui mekanisme pembatalan Perda, tetapi lebih pada pemberian asistensi, fasilitasi, dan harmonisasi regulasi. Kegiatan seperti review draf Perda sebelum pengesahan, pendampingan teknis, serta forum konsultasi antardaerah dapat meningkatkan keselarasan hukum daerah dengan sistem hukum nasional.

Upaya perbaikan dan penguatan legislasi daerah memerlukan sinergi antara peningkatan kapasitas teknis, penguatan substansi hukum, pelibatan masyarakat, dan dukungan teknologi. Dengan menerapkan langkah-langkah strategis ini secara konsisten, diharapkan produk hukum daerah tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga responsif, akuntabel, dan berdaya guna bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat

KESIMPULAN DAN SARAN

Pembentukan dan penyusunan produk hukum daerah merupakan pilar utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang bertanggung jawab. Produk hukum ini memungkinkan daerah untuk merespon kebutuhan lokal secara lebih adaptif, namun proses penyusunannya harus memenuhi prinsip legalitas, partisipasi, keadilan, dan efektivitas. Tantangan utama yang dihadapi mencakup disharmoni regulasi, minimnya partisipasi publik, lemahnya naskah akademik, hingga politisasi legislasi. Untuk mengatasinya, diperlukan strategi perbaikan komprehensif, seperti peningkatan kapasitas SDM, penyusunan naskah akademik berbasis data, pelibatan masyarakat secara bermakna, pemanfaatan sistem digital legislasi, serta pembinaan intensif dari pemerintah pusat. Dengan demikian, produk hukum daerah dapat berperan optimal dalam memperkuat tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel Ilmiah

- Effendi, M. (2021). *Hukum pemerintahan daerah: Kajian atas desentralisasi, otonomi dan legislasi daerah*. Prenadamedia Group.
- Hakim, R. A. (2020). *Problematika legislasi daerah dalam kerangka otonomi daerah*. Intrans Publishing. Indonesia. Rajawali Pers.
- Mahfud MD. (2012). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Maulana, R. (2023). Optimalisasi SIPD dalam tata kelola legislasi daerah. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Daerah*, 5(1), 45–60.
- Mulyadi, M. (2022). *Hukum perundang-undangan: Teori, praktik, dan evaluasi*. Deepublish. Soemantri, B. (2020). *Desentralisasi dan legislasi daerah: Kajian hukum otonomi di*
- Rachmad, Y. (2020). “Efektivitas Produk Hukum Daerah dalam Menyelesaikan Masalah Sosial di Daerah.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan Daerah*, 5(2), 99–114.
- Sari, D., & Mustofa, A. (2019). “Tantangan Penyusunan Peraturan Daerah yang Responsif terhadap Kepentingan

Publik.” *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), 201–212.

Sugianto, H. (2021). *Teknik penyusunan produk hukum daerah*. Deepublish.

Sugiarto, T. (2022). *Legislasi daerah dalam perspektif otonomi dan demokrasi lokal*. UB Press. Syahrani, A. (2020). *Dasar-dasar pembentukan peraturan daerah yang partisipatif*. Refika Aditama.

Peraturan Perundang-undangan dan Produk Hukum

Gubernur Aceh. (2020). *Peraturan Daerah Provinsi Aceh tentang Syariat Islam*. Banda Aceh: Pemerintah Provinsi Aceh.

Gubernur Jawa Barat. (2020). *Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2020 tentang Protokol Kesehatan dalam Masa Pandemi COVID-19*. Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (2020). *Instruksi Gubernur tentang Penanganan Banjir di Jakarta*. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dokumen Resmi dan Laporan Pemerintah

Kementerian Dalam Negeri. (2021). *Laporan evaluasi produk hukum daerah tahun 2020– 2021*. Direktorat Produk Hukum Daerah, Ditjen Otonomi Daerah.

Kementerian Dalam Negeri. (2021). *Pedoman penyusunan produk hukum daerah*. Direktorat Produk Hukum Daerah.

Kementerian Dalam Negeri. (2021). *Pedoman evaluasi produk hukum daerah*. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.

Kementerian Dalam Negeri. (2021). *Pedoman umum pembentukan produk hukum daerah*.

Kementerian Dalam Negeri. (2022). *Pedoman pembentukan peraturan daerah*. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.