



Hambatan Pemerintah Daerah dalam Menyusun Peraturan Daerah

Obstacles to Regional Governments in Drafting Regional Regulations

Gumelar Firmansyah, Iman Jalaludin Rifa'i

Fakultas Hukum Universitas Kuningan
email: 20221410095@uniku.ac.id

Artikel Info	Abstrak
Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah, Hambatan, Produk Hukum Keywords: <i>Regional Government, Regional Regulations, Obstacles, Legal Products</i>	Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah karena digunakan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di tingkat lokal. Namun, dalam praktiknya, penyusunan Perda masih menghadapi berbagai hambatan baik dari sisi perencanaan, penyusunan, harmonisasi, maupun koordinasi antar perangkat daerah. Hambatan tersebut muncul mulai dari ketidaksesuaian Perda dengan peraturan yang lebih tinggi, kurangnya kapasitas sumber daya manusia, lemahnya koordinasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, hingga minimnya sosialisasi kepada masyarakat. Selain itu, kondisi geografis dan kesenjangan kualitas informasi turut memperlambat proses pembentukan Perda yang ideal. Artikel ini membahas tahapan pembentukan Perda menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta menganalisis faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses penyusunan Perda oleh pemerintah daerah. Hasil kajian menunjukkan bahwa hambatan struktural, teknis, dan administratif masih menjadi tantangan utama dalam mewujudkan Perda yang berkualitas dan sesuai prinsip hukum pemerintahan daerah. Abstract <i>Regional Regulations are an important legal instrument in the implementation of regional autonomy because they are used to regulate and manage community interests at the local level. However, in practice, the drafting of Regional Regulations still faces various obstacles in terms of planning, drafting, harmonization, and coordination between regional agencies. These obstacles arise from inconsistencies between Regional Regulations and higher-level regulations, lack of human resource capacity, weak coordination between regional and central governments, and minimal outreach to the community. Furthermore, geographical conditions and gaps in information quality also slow down the process of forming ideal Regional Regulations. This article discusses the stages of Regional Regulation formation according to Law Number 12 of 2011 and analyzes the factors that hinder the process of drafting Regional Regulations by regional governments. The results of the study indicate that structural, technical, and administrative obstacles remain the main challenges in realizing quality Regional Regulations that comply with the legal principles of regional governance.</i>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perumusan dan pembentukan peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu instrumen hukum penting bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan otonomi daerah dan menjawab kebutuhan lokal. Namun praktik di lapangan menunjukkan bahwa kualitas dan kesesuaian produk Perda kerap menghadapi hambatan substantif dan prosedural seperti ketidakharmonisan dengan peraturan yang lebih tinggi, lemahnya harmonisasi materil, serta konflik antar-aktor pemerintahan sehingga menimbulkan produk Perda yang bermasalah dan berisiko dibatalkan atau direvisi oleh pemerintah pusat maupun kementerian terkait.

Salah satu hambatan penentu adalah keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan keahlian teknis legislatif di daerah. Banyak penelitian empiris menemukan bahwa DPRD dan perangkat daerah sering kekurangan tenaga ahli, kemampuan analisis regulasi, dan pengalaman penyusunan regulasi sehingga tahapan perencanaan, harmonisasi, dan evaluasi regulasi berjalan lambat atau tidak komprehensif. Kondisi ini diperburuk oleh beban administratif, prioritas politis yang berubah-ubah, serta keterbatasan akses data dan kajian akademik untuk mendukung perumusan substansi Perda.¹

Selain itu, dinamika politik lokal dan interaksi antar-pemangku kepentingan (antara eksekutif, legislatif, kelompok kepentingan, dan publik) sering menciptakan tarik-menarik kepentingan yang mempengaruhi agenda pembentukan Perda. Proses legislasi daerah yang ideal membutuhkan partisipasi publik, transparansi, dan mekanisme harmonisasi yang kuat namun di banyak kasus partisipasi publik minimal, konsultasi terbatas, dan adanya ego-sektoral menyebabkan ketidaksesuaian tujuan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat serta menambah risiko tumpang-tindih regulasi.²

Terakhir aspek kelembagaan dan procedural termasuk mekanisme prioritasasi program pembentukan Perda, alur koordinasi antar pegawai, serta ketersediaan anggaran untuk kajian regulasi juga menjadi penghambat nyata. Tanpa perbaikan siklus regulasi (*regulatory cycle*) yang meliputi perencanaan, drafting, harmonisasi, uji publik, dan evaluasi pasca-pengesahan, pemerintah daerah sulit menghasilkan Perda yang

¹ Irham, Hambatan Pembentukan Peraturan Daerah Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Langkat 2015-2019, Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, Desember 2022, 8 (24), hlm. 301-309. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7486522>

² Lusy Liany, Problematika Executive Preview Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat, ADIL: Jurnal Hukum Vol.13. No.2, hlm. 95-118. DOI: <https://doi.org/10.33476/ajl.v13i2.3091>

efektif, akuntabel, dan tahan uji hukum. Oleh karena itu, studi ini berupaya mengidentifikasi hambatan-hambatan struktural dan operasional serta merekomendasikan intervensi kebijakan berdasarkan perspektif hukum pemerintahan daerah.³

Secara *das sollen*, penyusunan Peraturan Daerah (Perda) merupakan kewenangan konstitusional Pemerintah Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014. Dalam kerangka hukum positif, pembentukan Perda seharusnya memenuhi asas-asas formal dan materiil sebagaimana ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Norma ini menuntut agar daerah menghasilkan regulasi yang berkualitas, akuntabel, dan sesuai kebutuhan masyarakat. Menurut Prasetyo dalam *Jurnal Rechts Vinding*,⁴ pembentukan peraturan daerah idealnya dilakukan melalui proses harmonisasi, analisis kebijakan, serta pelibatan publik sebagai bagian dari prinsip *good regulatory governance*.

Namun dalam *das sein*, realitas penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan adanya berbagai hambatan dalam penyusunan Perda, baik dari aspek kelembagaan, sumber daya, maupun dinamika politik lokal. Banyak daerah masih mengalami keterbatasan perancang peraturan (*legal drafter*), rendahnya kualitas naskah akademik, serta disharmonisasi antara regulasi pusat dan daerah. Penelitian Maulana dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* menemukan bahwa sebagian besar pemerintah daerah belum mampu menerapkan metode pembentukan regulasi berbasis bukti (*evidence-based policy*), sehingga kualitas Perda tidak selalu sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan hukum nasional.⁵

Hambatan berikutnya bersumber dari proses politik di DPRD yang sering kali memengaruhi efektivitas penyusunan Perda. Kepentingan politik dan negosiasi antara legislatif dan eksekutif kerap menyebabkan regulasi tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan dan kepentingan publik. Studi Yuliani dalam *Jurnal Borneo Administrator*

³ Ni Putu Sri Virdayanti, I Ketut Sudiarta, I Gusti Ayu Putri Kartika, Analisis Siklus Regulasi dalam Meningkatkan Kapasitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol. 14 No. 3 September 2025, 665-712. DOI: <https://doi.org/10.24843/IMHU.2025.v14.i03.p08>

⁴ Prasetyo, T. Tantangan pembentukan regulasi daerah dalam perspektif *good regulatory governance*. *Jurnal Rechts Vinding*, 10(2), (2021). hlm. 251-266.

⁵ Maulana, A. Problematika harmonisasi peraturan daerah dalam sistem hukum nasional. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(3), (2020). hlm. 456-472.

menunjukkan bahwa dinamika politik lokal menjadi salah satu faktor utama yang menghambat penyusunan Perda karena regulasi sering diarahkan untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu, bukan kebutuhan tata kelola daerah secara objektif. Kondisi ini menegaskan adanya kesenjangan antara harapan normatif hukum dan praktik empiris di lapangan.⁶

Selain itu, rendahnya partisipasi publik dan lemahnya koordinasi antarperangkat daerah semakin memperberat tantangan penyusunan Perda. Penelitian Lestari dan Hidayat dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan* menyimpulkan bahwa pelibatan masyarakat dalam penyusunan Perda di banyak daerah masih bersifat formalitas, sehingga tidak menghasilkan masukan substantif yang dapat meningkatkan kualitas regulasi. Sementara itu, perubahan sosial, teknologi, dan kebutuhan kebijakan yang semakin kompleks menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas perumus regulasi. Dengan demikian, perbedaan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pembentukan Perda menjadi isu penting yang harus dikaji untuk memperkuat kualitas hukum dan tata kelola pemerintahan daerah.⁷

2. Rumusan Masalah

Penyusunan peraturan daerah merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah karena menjadi sarana hukum untuk mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Namun dalam praktiknya, pemerintah daerah sering menghadapi berbagai hambatan, baik dari aspek sumber daya, prosedur legislasi, maupun dinamika politik lokal yang memengaruhi kualitas produk hukum yang dihasilkan. Kondisi ini menunjukkan perlunya analisis yang lebih mendalam mengenai faktor-faktor yang menghambat pembentukan peraturan daerah dan bagaimana hambatan tersebut berdampak pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu Apa saja hambatan utama yang dihadapi pemerintah daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah ditinjau dari perspektif hukum pemerintahan daerah? Bagaimana pengaruh hambatan-hambatan tersebut terhadap kualitas dan efektivitas peraturan daerah yang dihasilkan?

⁶ Yuliani, D. Dinamika politik lokal dalam proses pembentukan perda. *Jurnal Borneo Administrator*, 18(1), (2022). hlm. 33–48.

⁷ Lestari, S., & Hidayat, R. Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah: Evaluasi efektivitas dan tantangan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), (2021). hlm. 145–160.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan pendekatan empiris. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur pembentukan peraturan daerah, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta regulasi teknis lainnya. Pendekatan ini bertujuan mengkaji kesesuaian teori, asas, dan prinsip pembentukan Perda dengan praktik yang berlangsung di pemerintah daerah. Pendekatan empiris digunakan untuk menggali fakta dan hambatan yang terjadi dalam proses penyusunan Perda, terutama yang berkaitan dengan kapasitas kelembagaan, dinamika politik lokal, serta prosedur legislasi daerah. Data empiris diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat pemerintah daerah, anggota DPRD, tenaga ahli bidang legislasi, serta pihak-pihak terkait lainnya yang terlibat dalam proses pembentukan Perda.

Jenis data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara dan observasi terbatas terhadap proses legislasi daerah. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian sebelumnya, serta dokumen resmi seperti Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni dengan mengorganisasi, mengelompokkan, dan menginterpretasikan data berdasarkan tema-tema utama yang berkaitan dengan hambatan penyusunan Perda. Hasil analisis kemudian dibandingkan antara ketentuan normatif dan temuan empiris untuk menghasilkan gambaran yang komprehensif tentang faktor-faktor yang menghambat pemerintah daerah dalam membentuk Perda serta dampaknya terhadap kualitas produk hukum daerah.

B. PEMBAHASAN

1. Hambatan utama yang dihadapi pemerintah daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah ditinjau dari perspektif hukum pemerintahan daerah

Penyusunan Peraturan Daerah (Perda) merupakan fungsi legislasi daerah yang secara fundamental berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam perspektif hukum pemerintahan daerah, penyusunan Perda tidak hanya merupakan tugas

administratif, tetapi juga perwujudan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perda menjadi perangkat normatif untuk mengatur kebutuhan masyarakat, memberikan batasan perilaku, serta menciptakan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, berbagai kajian menunjukkan bahwa proses pembentukan Perda menghadapi banyak hambatan yang bersifat normatif, teknis, maupun politis. Hambatan-hambatan tersebut dapat dianalisis melalui teori hierarki norma, kapasitas kelembagaan, *regulatory governance*, serta *political institutional theory* yang relevan untuk menjelaskan mengapa kualitas produk legislasi daerah sering kali belum optimal.⁸

Hambatan Normatif, ketidaksinkronan dan Disharmonisasi Regulasi, Hambatan normatif merupakan salah satu problem paling mendasar dalam pembentukan Perda. Teori *stufenbau des recht* dari **Hans Kelsen** menjelaskan bahwa setiap norma hukum memiliki posisi dalam hierarki yang menentukan keberlakuan dan validitasnya. Dalam konteks daerah, Perda harus berada dalam kesesuaian materi muatan dengan Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan kebijakan nasional. Ketidaksinkronan antara Perda dan regulasi yang lebih tinggi menjadi penyebab utama pembatalan Perda oleh pemerintah pusat, terutama pada sektor ekonomi, pajak, dan retribusi. Dalam praktiknya, disharmonisasi muncul karena:

1. Perubahan regulasi pusat yang sangat cepat,
2. Keterbatasan akses daerah terhadap regulasi terbaru, dan
3. Mekanisme harmonisasi yang belum konsisten antara eksekutif, DPRD, dan kementerian teknis.

Penelitian **Utami**, menunjukkan bahwa lebih dari separuh Perda yang dibatalkan dalam lima tahun terakhir adalah akibat ketidakselarasan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Kondisi ini memperlihatkan bahwa mekanisme harmonisasi belum menjadi instrumen yang efektif. Dari perspektif hukum pemerintahan daerah, disharmonisasi ini mencerminkan lemahnya penerapan asas kepastian hukum dan keteraturan normatif, dua asas yang seharusnya menjadi rujukan dalam setiap pembentukan peraturan daerah.⁹

⁸ Asshiddiqie, J. *Perkembangan Teori Hukum dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Rajawali Press, (2022).

⁹ Utami, T. K. (2024). Tantangan penerapan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Hukum & Kebijakan Publik*, 9(1).

Hambatan Kapasitas Kelembagaan dan Keterbatasan SDM, faktor kapasitas kelembagaan menjadi hambatan terbesar kedua. Penyusunan Perda memerlukan kemampuan teknis baik dalam aspek perumusan naskah akademik, analisis dampak regulasi, maupun teknik perundang-undangan (*legislative drafting*). Namun banyak daerah menghadapi keterbatasan dalam hal jumlah perancang peraturan perundang-undangan, kualitas analisis hukum dan kebijakan, ketersediaan tenaga ahli bidang legislasi, minimnya pelatihan khusus teknik penyusunan peraturan.

Lebih dari 60% unit hukum di pemerintah daerah tidak memiliki perancang peraturan bersertifikat. Kondisi ini mengakibatkan penyusunan Perda bergantung pada pejabat struktural yang tidak memiliki spesialisasi teknis sehingga menurunkan kualitas substansi norma. Dalam perspektif teori kapasitas kelembagaan, lemahnya SDM akan berdampak langsung pada buruknya proses kebijakan, rendahnya akurasi perumusan norma, dan ketidakmampuan daerah melakukan analisis komparatif terhadap regulasi pusat maupun daerah lain.¹⁰ Selain itu, penyusunan naskah akademik sering kali menjadi formalitas, bukan hasil riset mendalam. Naskah akademik yang dangkal akan menyebabkan Perda tidak didukung basis bukti yang kuat. Hal ini bertentangan dengan prinsip *evidence-based regulation*, yang merupakan standar penting dalam *regulatory governance modern*.

Hambatan Prosedural dan Kompleksitas Tata Cara Pembentukan Perda, hambatan berikutnya berkaitan dengan prosedur formal pembentukan Perda sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 jo. UU 13/2022. Perubahan regulasi ini memperkenalkan berbagai syarat baru, seperti analisis dampak, harmonisasi lintas kementerian, dan kewajiban integrasi dengan sistem informasi legislasi nasional. Dari satu sisi, pengaturan ini bertujuan memperkuat kualitas regulasi. Namun dari sisi lain, pemerintah daerah seringkali menghadapi kesulitan adaptasi karena kurangnya petunjuk teknis dan minimnya koordinasi vertikal. Tantangan prosedural lain mencakup keterlambatan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), kurangnya sinkronisasi antara eksekutif dan legislatif, perubahan agenda politik yang memengaruhi prioritas regulasi, lamanya proses pembahasan antar-badan legislasi daerah. Hambatan prosedural memiliki dampak langsung terhadap efektivitas regulasi karena menghambat tahapan harmonisasi dan memperpanjang waktu penyelesaian pembahasan Perda.

¹⁰ Wisda, R. A. Kapasitas kelembagaan DPRD dalam penyusunan Perda. *Jurnal Pemerintahan Nusantara*, 12(1). (2024).

Dalam perspektif teori hukum pemerintahan daerah, permasalahan ini menunjukkan belum optimalnya fungsi koordinasi antar-lembaga, padahal pembentukan Perda idealnya merupakan proses kolektif antara kepala daerah, SKPD, DPRD, dan masyarakat.¹¹

Hambatan Politik: Dinamika Eksekutif-Legislatif dan Kepentingan Lokal, aspek politik merupakan variabel yang tidak dapat dilepaskan dari pembentukan Perda. Teori political-institutional menyatakan bahwa proses legislasi merupakan produk interaksi antar-aktor politik yang memiliki kepentingan berbeda. Di tingkat daerah, hubungan antara kepala daerah dan DPRD sering kali dipengaruhi oleh konfigurasi politik lokal, koalisi, dan strategi elektoral. Hambatan politik muncul dalam bentuk dominasi eksekutif dalam pengajuan rancangan Perda, resistensi DPRD akibat beda kepentingan politik, intervensi kelompok kepentingan (interest groups), negosiasi politik yang berorientasi pada kepentingan jangka pendek, minimnya inisiatif Perda dari DPRD. DPRD sering kali tidak menjalankan fungsi legislasi secara independen karena pengaruh oligarki lokal dan kedekatan dengan kepala daerah. Hal ini menyebabkan perumusan Perda tidak sepenuhnya berorientasi pada kebutuhan publik, tetapi lebih pada kebutuhan politik tertentu. Kondisi ini bertentangan dengan asas keterbukaan dan kepentingan umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²

Hambatan Partisipasi Publik dan Minimnya Uji Publik, partisipasi masyarakat merupakan elemen utama dalam pembentukan regulasi modern. Model *good regulatory governance* menekankan bahwa regulasi harus dirumuskan melalui dialog antara pemerintah, kelompok masyarakat sipil, akademisi, dan pelaku usaha. Namun dalam konteks daerah, partisipasi publik sering hanya bersifat formalitas atau sekadar pemenuhan kewajiban administratif. Beberapa daerah hanya melakukan uji publik secara internal tanpa melibatkan kelompok masyarakat luas, lembaga riset, atau pelaku ekonomi. Minimnya partisipasi publik menyebabkan substansi Perda kurang merepresentasikan aspirasi masyarakat dan mengurangi legitimasi regulasi. Temuan menunjukkan bahwa peraturan daerah sering diprotes pasca-pengesahan karena tidak melibatkan publik secara memadai sejak tahap perumusan.¹³ Dari perspektif teori

¹¹ Salma, F. D. Kekuatan mengikat harmonisasi peraturan daerah. *Cakrawala Hukum*, 5(1). (2025)

¹² Vernanda, E. L. Efektivitas fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda. *Jurnal Hukum Pemerintahan Daerah*, 6(2). (2024).

¹³ Liany, L. Problematika executive preview terhadap peraturan daerah bermasalah. *Jurnal ADIL*, 13(2). (2022).

hukum administrasi, ketiadaan partisipasi yang bermakna juga melanggar prinsip transparansi dan akuntabilitas, yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi.

2. Pengaruh hambatan-hambatan tersebut terhadap kualitas dan efektivitas peraturan daerah yang dihasilkan

Hambatan-hambatan yang muncul dalam proses penyusunan Peraturan Daerah (Perda) memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap kualitas dan efektivitas Perda sebagai instrumen hukum daerah. Pada dasarnya, penyusunan Perda tidak hanya berkaitan dengan proses administratif, tetapi melibatkan aspek legal, teknis, politik, dan sosial yang saling berkaitan. Ketika salah satu aspek ini melemah, maka hasil regulasi yang dihasilkan cenderung tidak mampu memberikan kepastian hukum, tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan tidak efektif dalam implementasi. Salah satu hambatan dominan adalah disharmonisasi regulasi, yakni ketidaksesuaian antara Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketidakharmonisan ini menurunkan validitas dan kepastian hukum Perda. Disharmonisasi menjadi faktor utama pembatalan Perda karena peraturan tersebut melanggar prinsip *lex superior* dan tidak selaras dengan kebijakan nasional. Ketika Perda dibatalkan, hal ini menurunkan kredibilitas pemerintah daerah dan menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat serta dunia usaha. Pembatalan tersebut juga menimbulkan biaya tambahan karena pemerintah daerah harus melakukan revisi dan menyusun ulang Perda, yang secara langsung menghambat efektivitas kebijakan.¹⁴

Selain itu, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dalam teknik perundang-undangan berpengaruh terhadap kualitas perumusan norma. Ketidakmampuan dalam merumuskan norma secara jelas dan tidak multitafsir menyebabkan Perda sulit diterapkan, bahkan sering memunculkan interpretasi yang berbeda di lapangan. Keterbatasan kemampuan teknis aparatur menghasilkan banyak norma yang kabur (*vague norms*), sehingga menyulitkan implementasi dan mengurangi efektivitas penegakan Perda. Norma yang tidak jelas juga dapat menimbulkan sengketa administratif maupun keberatan masyarakat.¹⁵

¹⁴ Utami, T. K. Tantangan dan Hambatan Penerapan Hierarki Peraturan di Indonesia. *Jurnal Customary Law*, (2024). hlm. 4–6.

¹⁵ Wahyudi, I. Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dan Kendala Implementasinya. *Jurnal Studi Hukum & Regulasi*, 2(1), (2023). 19–21,

Hambatan lain yang berdampak besar adalah ketidakefektifan penerapan analisis dampak regulasi atau *Regulatory Impact Analysis (RIA)* dalam penyusunan naskah akademik. Tanpa RIA, substansi Perda tidak ditopang oleh analisis ilmiah mengenai dampak sosial, ekonomi, dan administratif dari regulasi tersebut. **Retnosari** menjelaskan bahwa Perda yang disusun tanpa RIA sering kali tidak implementatif karena tidak mempertimbangkan kemampuan pelaksana maupun kondisi sosial masyarakat. Dampaknya, Perda menjadi sulit diterapkan dan tidak mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.¹⁶ Tidak kalah penting adalah hambatan berupa minimnya partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda. Ketika masyarakat tidak dilibatkan sejak awal, Perda kehilangan legitimasi sosial dan menghasilkan tingkat kepatuhan yang rendah. Rendahnya partisipasi membuat masyarakat tidak merasa memiliki aturan tersebut, sehingga implementasi kebijakan berjalan tidak efektif karena minimnya dukungan publik. Perda yang tidak didukung masyarakat pada akhirnya hanya menjadi dokumen normatif tanpa kekuatan sosial yang memadai.

Aspek politik juga turut memengaruhi efektivitas Perda. Pengaruh politik yang terlalu kuat dalam penyusunan regulasi sering menyebabkan Perda disusun bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat, tetapi berdasarkan kepentingan kelompok tertentu. Intervensi politik dalam proses harmonisasi substansi Perda sering mengarah pada perumusan kebijakan yang tidak relevan dengan kondisi faktual masyarakat, sehingga efektivitas pelaksanaannya sangat rendah. Perda yang lahir dari kompromi politik biasanya tidak memiliki instrumen pelaksanaan yang kuat dan sering menimbulkan masalah baru di lapangan. Selain hambatan substansi, keterbatasan anggaran juga berdampak besar terhadap efektivitas Perda. Penyusunan Perda membutuhkan biaya untuk riset, konsultasi publik, harmonisasi, dan pendampingan ahli. Ketika anggaran minim, proses-proses ini dipangkas sehingga kualitas regulasi menurun. Pemangkasan anggaran legislasi menyebabkan naskah akademik menjadi kurang komprehensif dan mereduksi kualitas kajian pendukung Perda. Hal ini mengakibatkan lemahnya dasar kebijakan dan menghambat implementasi secara nyata. Pada akhirnya, keseluruhan hambatan tersebut berdampak secara langsung dan tidak langsung terhadap kualitas normatif Perda maupun efektivitas implementasinya. Perda yang tidak harmonis, tidak jelas norma hukumnya, tidak didukung bukti ilmiah, kurang partisipatif, dan minim

¹⁶ Retnosari, A. *Regulatory Impact Analysis dalam Penyusunan Peraturan Daerah Desa Wisata. Halu Oleo Law Review*, 8(1), (2024). 52-53.

anggaran tidak akan mampu berfungsi sebagai instrumen pengaturan yang efektif di daerah. Dampak lanjutan dari lemahnya kualitas Perda adalah meningkatnya biaya revisi, rendahnya kepercayaan publik, dan terhambatnya pembangunan daerah karena kebijakan yang dihasilkan gagal memberikan kepastian hukum dan tidak mampu menyelesaikan masalah yang hendak diatur.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian mengenai hambatan pemerintah daerah dalam menyusun peraturan daerah dan pengaruhnya terhadap kualitas serta efektivitas produk hukum daerah, dapat disimpulkan bahwa problem utama terletak pada kombinasi faktor struktural, kapasitas kelembagaan, serta dinamika politik lokal. Pertama, pemerintah daerah masih menghadapi keterbatasan kompetensi perancang peraturan, ketidaksinkronan regulasi antara pusat dan daerah, serta lemahnya mekanisme koordinasi antarlembaga. Hambatan-hambatan tersebut menyebabkan proses legislasi daerah berjalan tidak optimal, baik dalam penyusunan naskah akademik maupun perumusan norma hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, hambatan tersebut berimplikasi langsung pada kualitas produk hukum yang dihasilkan. Peraturan daerah yang disusun dengan kapasitas teknis yang terbatas cenderung tidak memenuhi aspek formal maupun substantif sehingga menyulitkan implementasi, menurunkan efektivitas kebijakan, dan bahkan membuka peluang terjadinya disharmonisasi regulasi. Pada akhirnya, peraturan daerah yang kurang berkualitas berpengaruh pada lemahnya kepastian hukum, ketidakefisienan pelayanan publik, dan menurunnya daya respons kebijakan daerah terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, kedua rumusan masalah menunjukkan hubungan kausal bahwa hambatan dalam proses perumusan Perda secara signifikan menentukan kualitas dan efektivitas implementasinya. Untuk itu, diperlukan penguatan kelembagaan, peningkatan kompetensi perancang regulasi, serta harmonisasi regulasi pusat–daerah sebagai langkah strategis untuk memastikan Perda menjadi instrumen hukum yang efektif, adaptif, dan responsif terhadap kebutuhan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. *Perkembangan Teori Hukum dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Rajawali Press, (2022).
- Irham, Hambatan Pembentukan Peraturan Daerah Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Langkat 2015-2019, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Desember 2022, 8 (24), hlm. 301-309. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7486522>
- Lestari, S., & Hidayat, R. Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah: Evaluasi efektivitas dan tantangan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), (2021).
- Liany, L. Problematika executive preview terhadap peraturan daerah bermasalah. *Jurnal ADIL*, 13(2). (2022).
- Lusy Liany, Problematika Executive Preview Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat, *ADIL: Jurnal Hukum* Vol.13. No.2, hlm. 95-118. DOI: <https://doi.org/10.33476/ajl.v13i2.3091>
- Maulana, A. Problematika harmonisasi peraturan daerah dalam sistem hukum nasional. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(3), (2020).
- Ni Putu Sri Virdayanti, I Ketut Sudiarta, I Gusti Ayu Putri Kartika, Analisis Siklus Regulasi dalam Meningkatkan Kapasitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol. 14 No. 3 September 2025, 665-712. DOI: <https://doi.org/10.24843/JMHU.2025.v14.i03.p08>
- Prasetyo, T. Tantangan pembentukan regulasi daerah dalam perspektif *good regulatory governance*. *Jurnal Rechts Vinding*, 10(2), (2021).
- Retnosari, A. Regulatory Impact Analysis dalam Penyusunan Peraturan Daerah Desa Wisata. *Halu Oleo Law Review*, 8(1), (2024).
- Salma, F. D. Kekuatan mengikat harmonisasi peraturan daerah. *Cakrawala Hukum*, 5(1). (2025)
- Utami, T. K. (2024). Tantangan penerapan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Hukum & Kebijakan Publik*, 9(1).
- Vernanda, E. L. Efektivitas fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda. *Jurnal Hukum Pemerintahan Daerah*, 6(2). (2024).
- Wahyudi, I. Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dan Kendala Implementasinya. *Jurnal Studi Hukum & Regulasi*, 2(1), (2023).
- Wisda, R. A. Kapasitas kelembagaan DPRD dalam penyusunan Perda. *Jurnal Pemerintahan Nusantara*, 12(1). (2024).
- Yuliani, D. Dinamika politik lokal dalam proses pembentukan perda. *Jurnal Borneo Administrator*, 18(1), (2022).