

## ***Due Diligence Pembentukan Regulasi Daerah.***

**Vegitya Ramadhani Putri<sup>\*1</sup>, Windy Rizky Putri<sup>2</sup>, Rizki Amaliah<sup>3</sup>, Raesitha Zildjianda<sup>4</sup>**

<sup>1234</sup> Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, Indonesia

\*Email Correspondensi: [vegityaramadhani@fh.unsri.ac.id](mailto:vegityaramadhani@fh.unsri.ac.id)

**Abstrak.** Penelitian ini menganalisis penerapan due diligence dalam pembentukan Peraturan Daerah dengan meninjau aspek partisipasi publik, harmonisasi regulatif, dan kualitas naskah akademik serta memperkuatnya melalui studi empiris di Sumatera Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa inefektivitas legislasi daerah disebabkan oleh minimnya partisipasi bermakna, lemahnya harmonisasi, serta rendahnya kualitas naskah akademik yang diperparah oleh keterbatasan kapasitas dan koordinasi antar instansi. Penelitian ini merekomendasikan model due diligence terintegrasi yang meliputi pra-screening wajib, harmonisasi komprehensif, penguatan partisipasi publik, dan pemanfaatan teknologi SPBE untuk meningkatkan kualitas dan akuntabilitas pembentukan Perda.

**Kata Kunci :** Due Diligence, Partisipasi Publik, Peraturan Daerah

**Abstract.** This study analyzes the application of due diligence in the formation of Regional Regulations by reviewing aspects of public participation, regulatory harmonization, and the quality of academic papers and strengthening them through an empirical study in South Sumatra. The results indicate that the ineffectiveness of regional legislation is caused by minimal meaningful participation, weak harmonization, and the low quality of academic papers, which are exacerbated by limited capacity and coordination between agencies. This study recommends an integrated due diligence model that includes mandatory pre-screening, comprehensive harmonization, strengthening public participation, and utilizing SPBE technology to improve the quality and accountability of Regional Regulation formation.

**Keywords :** Due Diligence, Public Participation, Regional Regulations

**Artikel history:** Received:19-11-2025, Revised:30-01-2026, Accepted:31-01-2026

## PENDAHULUAN

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di era desentralisasi menghadirkan tantangan signifikan dalam memastikan produk hukum tersebut memenuhi standar kualitas dan *legitimate*. Entitas *due diligence* dalam proses legislasi daerah berperan krusial sebagai mekanisme pengendalian internal untuk menjamin keterpaduan norma, kepastian hukum, serta perlindungan hak masyarakat dan pemerintah. Meski demikian, hasil penelitian di Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa penerapan *due diligence* pada pembentukan Perda masih jauh dari optimal. Sehingga hal ini berdampak pada maraknya konflik norma dan potensi *judicial review* pembatalan produk hukum daerah.

Salah satu permasalahan utama yang dihadapi berkaitan dengan lemahnya harmonisasi regulasi antara produk hukum daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk ketidaksesuaian dengan peraturan provinsi maupun nasional. Fenomena ini tidak hanya merusak struktur hierarki hukum, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak luas bagi pelaku usaha dan masyarakat. Oleh karena itu, kajian ini menempatkan fokus pada isu harmonisasi sebagai aspek *legal* fundamental yang wajib dicermati dalam pelaksanaan *due diligence* pembentukan Perda.

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu pilar utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, di mana pemerintah daerah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan karakteristik lokal. Namun, kewenangan tersebut harus dijalankan berdasarkan standar hukum yang ketat agar produk hukum daerah tidak menimbulkan tumpang tindih norma, ketidakpastian hukum, atau justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa persoalan kualitas Perda masih menjadi tantangan serius dalam sistem hukum Indonesia, terutama terkait pemenuhan syarat formal, substansi regulasi, hingga mekanisme pengawasan (Jaelani & Hayat, 2022).

Secara normatif, pembentukan Peraturan Daerah (Perda) diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah) dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua regulasi tersebut tidak hanya mengatur hierarki dan jenis peraturan, tetapi juga menetapkan asas-asas pembentukan peraturan yang baik seperti kejelasan tujuan, kesesuaian materi muatan, kejelasan rumusan, serta asas keterbukaan dan partisipasi publik. Penelitian Wedhatami, Damayanti, dan Prasasi (2023) menunjukkan bahwa implementasi asas-asas tersebut masih menghadapi kendala, terutama pada aspek konsistensi prosedural dan harmonisasi regulasi di tingkat daerah (Wedhatami et al., 2023).

Salah satu aspek penting dalam pembentukan Perda adalah penerapan *due diligence*, yaitu proses pemeriksaan dan verifikasi menyeluruh atas aspek normatif, prosedural, dan substantif. *Due diligence* diperlukan untuk memastikan bahwa Perda tidak cacat formil, tidak menimbulkan konflik norma, dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Namun, penelitian menunjukkan bahwa masih banyak Perda yang tumpang tindih, tidak diperlukan, atau bahkan bertentangan dengan hak asasi manusia serta kepentingan umum. Butt menegaskan bahwa proliferasi regulasi daerah pasca otonomi seringkali berujung pada ketidakteraturan hukum (*legal disorder*) (Simon Butt, 2010).

Sementara itu, komponen yang tidak kalah penting dalam pembentukan Perda adalah partisipasi publik. Partisipasi publik merupakan elemen lain yang menjadi perhatian dalam pembentukan Perda. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 dan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 mewajibkan pemerintah melaksanakan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*). Namun dalam praktiknya, partisipasi publik seringkali hanya dilakukan sebagai formalitas tanpa memberikan ruang deliberatif yang substansial. Penelitian Ardianto dan Hidayat menunjukkan bahwa masyarakat belum banyak dilibatkan dalam proses penyusunan Perda,

sehingga banyak Perda yang tidak aspiratif dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat secara nyata.

Di sisi lain, mekanisme pengawasan Perda juga mengalami perubahan besar setelah Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016, di mana kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat dicabut dan dialihkan sepenuhnya kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Firdaus (2019) menegaskan bahwa perubahan ini menempatkan kualitas proses pembentukan Perda sebagai faktor krusial karena pembatalan hanya dapat dilakukan melalui jalur yudisial yang memakan waktu dan biaya (Firdaus, 2019).

Studi empiris yang dilakukan di berbagai daerah, termasuk Sumatera Selatan, menunjukkan bahwa banyak Perda tidak memenuhi syarat formal karena lemahnya koordinasi, harmonisasi, dan kualitas naskah akademik. Muchlies, Madiong, dan Makkawaru menemukan bahwa banyak Rancangan Perda tidak didukung kajian akademik memadai, minim konsultasi dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, serta tidak berbasis kebutuhan nyata masyarakat daerah (Arafat Muchlies et al., 2023).

Situasi tersebut menunjukkan bahwa penerapan *due diligence* masih belum terinstitusionalisasi secara optimal. Oleh karena itu, kajian akademik yang mendalam mengenai model *due diligence* dalam pembentukan Perda menjadi kebutuhan mendesak, baik untuk memperkuat kualitas legislasi daerah maupun untuk memastikan bahwa otonomi daerah berjalan dalam koridor konstitusi dan prinsip *rule of law*.

Oleh karena itu, rumusan masalah pada penelitian ini yaitu bagaimana *due diligence* diterapkan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan formal dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 23 Tahun 2014, sejauh mana partisipasi publik yang bermakna diimplementasikan dalam setiap tahap penyusunan Perda, serta apa saja hambatan normatif maupun empiris—termasuk yang terjadi di Sumatera Selatan—yang menyebabkan ketidakefektifan penerapan *due diligence*

sehingga diperlukan model perbaikan yang mampu meningkatkan kualitas legislasi daerah.

Lebih jauh, partisipasi publik sebagai indikator keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah daerah juga masih bersifat simbolik dan kurang bermakna. Analisis empiris menunjukkan proses konsultasi publik yang minim dan tidak komprehensif berimplikasi pada rendahnya penerimaan sosial produk hukum tersebut. Dalam konteks ini, peneliti mengkritisi fungsi *due diligence* yang sebenarnya harus dapat memperkuat legitimasi demokratis dan hukum substansial Perda, bukan hanya formalitas pelaksanaan. Kajian ini bertujuan menggali dan memetakan hambatan-hambatan faktual dalam pelaksanaan *due diligence*, serta memberikan rekomendasi pragmatis berdasarkan *evidence* yang diperoleh, sehingga kontribusi ilmiah ini dapat menjadi dasar perbaikan proses legislasi daerah yang lebih akuntabel dan berkualitas.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-empiris dengan kombinasi analisis yuridis dan studi lapangan di Provinsi Sumatera Selatan. Metode normatif digunakan untuk menelaah aspek *legal formal* terkait regulasi yang mengatur pembentukan Perda, termasuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahan-perubahannya yang mengatur urusan pemerintahan daerah serta syarat formal produk hukum daerah. Analisis ini bertujuan mengidentifikasi kerangka hukum yang menjadi dasar pelaksanaan *due diligence*. Dalam penelitian normatif, fokus kajian diarahkan pada penelusuran bahan hukum primer dan sekunder guna memahami struktur, asas, serta prinsip pembentukan Peraturan Daerah, termasuk penerapan *due diligence* sebagai instrumen penjamin kualitas regulasi. Penelitian normatif dipilih karena objek kajian ini berkaitan dengan evaluasi prosedur formal, kesesuaian hierarki peraturan, dan pemaknaan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang secara epistemologis lebih tepat dianalisis melalui kerangka hukum doktrinal (Soekanto & Mamudji, 2009).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 23 Tahun 2014, serta putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembentukan dan pengawasan Perda. Pendekatan konseptual diperlukan untuk memahami gagasan due diligence, *meaningful participation*, harmonisasi regulatif, serta prinsip *good regulatory governance*. Adapun pendekatan historis dipergunakan untuk meninjau perkembangan kewenangan pengawasan Perda dari masa sebelum hingga sesudah putusan Mahkamah Konstitusi (Peter Mahmud Marzuki, 2017). Analisis doktrin, asas hukum, dan perkembangan konseptual sangat dibutuhkan dalam mengkaji perubahan paradigma pembentukan Perda yang semakin menekankan aspek formal dan akuntabilitas.

Sementara itu, pendekatan empiris dilakukan dengan pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam dengan pembuat kebijakan, perangkat daerah, dan stakeholder terkait, serta observasi proses legislasi di lapangan. Selain itu, dokumen Perda dan kajian akademik yang digunakan dalam penyusunan regulasi dianalisis untuk menguji kepatuhan dan kualitasnya. Data sekunder dari laporan evaluasi dan studi pustaka turut melengkapi gambaran permasalahan.

Metodologi ini memberikan kekuatan pada analisis dengan mengintegrasikan aspek teoretis, yuridis, dan empiris sehingga mampu menangkap kompleksitas dinamis proses *due diligence*. Pendekatan ini juga memungkinkan penelitian menghasilkan rekomendasi yang tidak hanya normatif tetapi sangat kontekstual sesuai kondisi nyata di lapangan.

Sementara itu, pendekatan komparatif dilakukan dengan mengkaji perbedaan mekanisme pembentukan Perda sebelum dan sesudah perubahan UU No. 12 Tahun 2011, serta membandingkan praktik legislasi daerah di berbagai wilayah. Sementara itu, pendekatan empiris dilakukan melalui penggunaan temuan penelitian terdahulu terkait implementasi pembentukan

Perda di daerah, termasuk studi di Sumatera Selatan, untuk melihat bagaimana teori dan norma hukum diimplementasikan pada tingkat praksis. Teknik analisis dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan menafsirkan bahan hukum berdasarkan karakteristik, struktur norma, dan hubungan sistem hukum sehingga mampu memberikan gambaran komprehensif mengenai efektivitas penerapan due diligence dalam pembentukan Perda (Johnny Ibrahim, 2007).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Kerangka Normatif Pembentukan Peraturan Daerah dan Urgensi *Due Diligence* dalam Pembentukan Peraturan Daerah.**

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena menjadi sarana hukum untuk mengatur berbagai urusan pemerintahan dan kebutuhan masyarakat lokal. Kerangka normatif pembentukan Perda secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua peraturan ini memberikan batasan dan pedoman mengenai asas pembentukan peraturan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), seperti kejelasan tujuan, kesesuaian hierarki, kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan yang seluruhnya dimaksudkan agar Perda tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga efektif dalam pelaksanaan (Wedhatami et al., 2023). Ketentuan normatif tersebut menegaskan bahwa penyusunan Perda tidak boleh dilepaskan dari prinsip legalitas (*principle of legality*) dan prinsip kepastian hukum sebagai bagian integral dari *rule of law*.

Namun, dalam praktiknya, implementasi kerangka normatif tersebut belum berjalan secara optimal. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa banyak Perda disusun tanpa memperhatikan kaidah harmonisasi vertikal dengan peraturan yang lebih tinggi maupun harmonisasi horizontal dengan regulasi lain di tingkat daerah. Ketidakkonsistenan ini

menimbulkan fenomena tumpang tindih regulasi (*regulatory overlap*) yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan munculnya potensi pembatalan melalui mekanisme *judicial review*. Butt menjelaskan bahwa salah satu penyebab proliferasi regulasi daerah adalah lemahnya kontrol kualitas pada tahap awal proses legislasi daerah, sehingga Perda berkembang secara tidak terkendali tanpa mekanisme penjamin mutu yang memadai (Simon Butt, 2010). Fenomena ini menunjukkan bahwa kerangka normatif saja tidak cukup; dibutuhkan perangkat pengawasan internal dalam bentuk due diligence untuk memastikan kualitas regulasi secara sistematis.

Urgensi *due diligence* dalam pembentukan Perda semakin menguat pasca perubahan mekanisme pengawasan Perda oleh pemerintah pusat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016. Putusan tersebut mencabut kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat, sehingga satu-satunya mekanisme pembatalan adalah melalui *judicial review* di Mahkamah Agung. Firdaus (2019) menegaskan bahwa perubahan ini menjadikan proses pembentukan Perda sebagai arena krusial yang menentukan kualitas regulasi, karena kontrol represif melalui eksekutif tidak lagi dapat dilakukan (Firdaus, 2019). Hal ini semakin menuntut penerapan due diligence yang ketat pada tahap perencanaan, harmonisasi, penyusunan naskah akademik, serta partisipasi publik.

Dalam konteks inilah *due diligence* harus dipahami sebagai instrumen pemeriksaan menyeluruh terhadap kualitas formil dan materiil rancangan peraturan. Due diligence diperlukan untuk memastikan bahwa setiap Perda memenuhi standar ilmiah dan standar hukum, serta disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan data empiris. Muchlies, Madiong, dan Makkawaru menemukan bahwa banyaknya Perda bermasalah di tingkat daerah disebabkan oleh minimnya mekanisme kontrol internal yang memadai, terutama terkait harmonisasi dan kajian akademik (Arafat Muchlies et al., 2023). Oleh karena itu, *due diligence* seharusnya tidak

dipandang sebagai administrasi tambahan, melainkan sebagai proses inti yang menjamin kesesuaian antara kerangka normatif dan pelaksanaan legislasi daerah.

Di samping itu, prinsip keterbukaan dan partisipasi masyarakat juga harus menjadi bagian integral dari *due diligence*. Studi Paputungan dan Bakhri menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) berpengaruh signifikan dalam meningkatkan kualitas kebijakan publik serta mencegah dominasi kepentingan politik dalam proses legislasi daerah. Dengan demikian, *due diligence* bukan hanya menilai aspek formil dan substansi peraturan, tetapi juga memastikan legitimasi sosial melalui libatan publik yang efektif dan transparan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa kerangka normatif pembentukan Perda tidak dapat berjalan efektif tanpa adanya *due diligence* yang komprehensif. *Due diligence* bukan sekadar pemeriksaan administratif, melainkan mekanisme penjaminan mutu regulasi yang memadukan unsur normatif, substantif, akademis, dan partisipatif. Dengan memperkuat *due diligence*, pemerintah daerah dapat mengurangi risiko tumpang tindih regulasi, meningkatkan kepastian hukum, serta memastikan bahwa Perda benar-benar menjadi instrumen yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan selaras dengan prinsip *good governance*.

## **B. Implementasi *Due Diligence*: Partisipasi Publik, Harmonisasi, dan Kualitas Naskah Akademik.**

Implementasi *due diligence* dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) menuntut adanya mekanisme verifikasi yang komprehensif mulai dari aspek partisipasi publik, harmonisasi regulatif, hingga kualitas naskah akademik sebagai fondasi argumentatif rancangan Perda. Ketiga aspek tersebut merupakan komponen yang paling sering menjadi sumber ketidaksesuaian dalam legislasi daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa kendala yang muncul bukan hanya bersifat teknis, tetapi juga sistemik

dan kelembagaan, sehingga penguatan *due diligence* harus dilakukan secara menyeluruh serta berbasis analisis normatif dan empiris.

1. Partisipasi Publik sebagai Pilar Legitimasi Substantif.

Partisipasi publik merupakan elemen kunci dalam *due diligence* karena partisipasi memastikan bahwa substansi Perda benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat. Namun penelitian menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi dalam pembentukan Perda sering hanya menjadi formalitas administratif. Masyarakat memang diundang dalam forum dengar pendapat, tetapi masukan mereka tidak didokumentasikan secara memadai dan tidak dijadikan bahan pertimbangan substantif. Sehingga hal ini menunjukkan partisipasi publik di tingkat daerah belum melibatkan proses deliberatif yang bermakna dan menyebabkan kualitas Perda menjadi rendah.

Secara normatif, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 mempertegas bahwa partisipasi publik harus memenuhi standar *meaningful participation*, yaitu memberikan ruang bagi publik untuk didengar, dipertimbangkan, dan mendapat penjelasan atas masukan yang disampaikan (Fiqih Rizki Artioko, 2022). Namun implementasi di daerah belum menunjukkan pemenuhan standar tersebut karena keterbatasan mekanisme transparansi, minimnya publikasi rancangan Perda, dan kurangnya kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola forum partisipatif. Penelitian juga menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi dipengaruhi oleh kurangnya akses informasi dan ketidaksiapan masyarakat dalam memberikan masukan substansial. Dengan demikian, *due diligence* harus memastikan bahwa partisipasi publik tidak hanya dilakukan sebagai prosedur, tetapi menghasilkan kontribusi nyata terhadap kualitas substansi Perda.

2. Harmonisasi Regulatif: Menghindari Konflik Norma dan Tumpang Tindih.

Harmonisasi merupakan tahap krusial dalam memastikan bahwa rancangan Perda selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak menimbulkan konflik horizontal dengan Perda atau

kebijakan daerah lain. Mekanisme harmonisasi masih sangat lemah, baik dari sisi kepatuhan terhadap prosedur konsultasi dengan Kanwil Kemenkumham maupun dari sisi kedalaman analisis kesesuaian norma.

Banyak rancangan Perda disusun langsung oleh perangkat daerah tanpa melakukan sinkronisasi memadai, sehingga menghasilkan peraturan yang bertentangan dengan kebijakan nasional atau regulasi antardaerah. Ketiadaan basis data regulasi daerah yang terintegrasi menyebabkan pembentuk Perda kesulitan melakukan deteksi dini terhadap potensi tumpang tindih. Hambatan ini diperparah oleh keterbatasan kapasitas SDM penyusun regulasi, sehingga harmonisasi sering dilakukan secara terburu-buru menjelang pembahasan.

Harmonisasi seharusnya bukan hanya tahap administratif, tetapi juga kajian substantif yang mempertimbangkan relevansi kebijakan, implikasi hukum, dan konsistensi tujuan regulasi (Elcaputera, 2022). Dalam konteks *due diligence*, harmonisasi harus menjadi proses wajib dan terdokumentasi dengan indikator keberhasilan antara lain: (a) penerbitan hasil telaah harmonisasi, (b) notulen konsultasi dengan Kemenkumham, dan (c) matriks kesesuaian norma. Tanpa dokumen tersebut, rancangan Perda seharusnya tidak dapat dilanjutkan pada tahap pembahasan.

3. Kualitas Naskah Akademik sebagai Basis Epistemik Peraturan Daerah.

Naskah akademik merupakan elemen paling fundamental dalam *due diligence* karena dokumen inilah yang menyediakan dasar ilmiah, data empiris, analisis dampak, serta argumentasi jurisprudensial dari sebuah rancangan Perda. Tidak sedikit naskah akademik di daerah, termasuk Sumatera Selatan, tidak disusun secara komprehensif dan hanya bersifat formalitas. Sebagian naskah bahkan tidak memuat analisis dampak regulasi (*Regulatory Impact Assessment*), tidak berbasis data akurat, dan tidak menggunakan metode penelitian yang jelas (Arafat Muchlies et al., 2023).

Kelemahan ini menyebabkan Perda sering tidak efektif, tidak dapat diimplementasikan, atau tidak selaras dengan kebutuhan publik. Menurut

Rideng, naskah akademik harus menjadi dokumen metodologis yang menyajikan perumusan masalah, analisis dasar hukum, analisis dampak sosial-ekonomi, perbandingan hukum, serta rekomendasi kebijakan (Rideng et al., 2024). Jika bagian-bagian tersebut tidak ada, maka Perda kehilangan landasan epistemiknya.

Naskah akademik yang berkualitas juga harus mampu menggambarkan urgensi regulasi melalui bukti empiris, bukan sekadar berdasarkan asumsi atau keinginan politik pemerintah daerah. Oleh karena itu, *due diligence* harus memastikan bahwa naskah akademik memenuhi syarat: valid, komprehensif, berbasis bukti, dan metodologis. Rancangan Perda seharusnya tidak boleh memasuki pembahasan DPRD tanpa naskah akademik yang dinilai layak melalui proses penilaian internal maupun eksternal oleh para ahli.

### **C. Studi Empiris di Sumatera Selatan: Pola Pelanggaran, Faktor Penyebab, dan Model Ideal *Due Diligence*.**

Hasil penelitian di Sumatera Selatan memperlihatkan bahwa harmonisasi regulasi daerah dengan peraturan yang lebih tinggi masih menjadi masalah utama dalam pelaksanaan *due diligence*. Banyak rancangan Perda tidak melalui proses konsultasi teknis dan koordinasi yang optimal dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, sehingga menimbulkan ketidakharmonisan norma dan tumpang tindih regulasi yang mengganggu kepastian hukum dan keberlanjutan implementasi peraturan (Arafat Muchlies et al., 2023). Penolakan harmonisasi oleh beberapa kabupaten/kota terhadap mediasi Kanwil Kemenkumham juga memperbesar risiko disharmoni regulasi yang sulit teratasi dalam mekanisme legislasi daerah.

Fenomena ini sejalan dengan temuan Balitbang Hukum dan HAM bahwa obesitas regulasi daerah di Indonesia mencapai puluhan ribu produk, dengan Perda sebagai yang terbanyak, sehingga penerapan mekanisme harmonisasi tidak hanya administratif, tetapi memerlukan upaya strategis dan sistemik. Penguatan harmonisasi yang eksplisit diatur dalam Undang-Undang No. 12

Tahun 2011 dan Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 menjadi kunci dalam menekan disharmonisasi ini dan meningkatkan kualitas legislasi daerah.

Selain aspek prosedural, harmonisasi juga berkaitan dengan aspek substantif, memastikan bahwa produk hukum daerah tidak bertentangan dengan regulasi pusat maupun kebijakan nasional. Kondisi ini mendesak penguatan peran pengawasan legislatif dan koordinasi lintas sektor untuk mengoptimalkan fungsi *due diligence* sebagai instrumen pengendalian kualitas. Dengan demikian, harmonisasi merupakan elemen fundamental yang tidak terpisahkan dari kualitas *due diligence*.

#### 1. Pola Pelanggaran dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Pelanggaran yang terjadi dalam proses pembentukan Perda di Sumatera Selatan memiliki pola yang cukup konsisten. Pertama, banyak Rancangan Perda tidak disertai naskah akademik yang komprehensif, bahkan beberapa dokumen hanya berisi uraian normatif tanpa analisis empiris dan metodologi yang jelas. Naskah akademik terlihat disusun sekadar memenuhi kewajiban formal, bukan sebagai instrumen analisis kebijakan yang sesungguhnya.

Kedua, proses harmonisasi antara rancangan Perda dan peraturan perundang-undangan di atasnya sangat minim. Pemerintah daerah seringkali tidak melakukan konsultasi teknis secara intensif dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, padahal lembaga tersebut memiliki otoritas dan kapasitas melakukan verifikasi substansi hukum. Kondisi ini menyebabkan banyak Perda berpotensi bertentangan dengan regulasi nasional dan berisiko dibatalkan melalui *judicial review*.

Ketiga, partisipasi publik belum berjalan optimal. Masyarakat tidak diberikan ruang deliberatif yang memadai dalam proses penyusunan Perda. Banyak forum konsultasi publik dilakukan secara terbatas dan tidak menghasilkan masukan substantif yang berdampak pada perubahan isi rancangan Perda. Hal ini menunjukkan bahwa proses partisipasi masih bersifat formalitas, jauh dari standar *meaningful participation*

sebagaimana ditekankan oleh Mahkamah Konstitusi (Fiqih Rizki Artioko, 2022).

Dalam konteks partisipasi publik, penelitian mengungkap bahwa meskipun regulasi mengamanatkan keterlibatan masyarakat, pelaksanaannya di Sumatera Selatan masih jauh dari ideal. Partisipasi publik dominan bersifat simbolis dan administratif seremonial tanpa umpan balik substantif yang dapat memengaruhi substansi Perda (Fiqih Rizki Artioko, 2022). Hal ini disebabkan oleh kurangnya mekanisme dokumentasi dan pelaporan desain forum partisipatif yang membuka ruang diskusi dan dialog konstruktif antara pembuat regulasi dan masyarakat.

Ketidakterlibatan publik menunjukkan potensi legitimasi sosial dan penerimaan Perda menjadi rendah, yang dapat memicu resistensi dan kesulitan dalam implementasi peraturan di lapangan. Kondisi ini sejalan dengan analisis penelitian lain yang menunjukkan bahwa tanpa partisipasi bermakna, kualitas kebijakan publik akan rendah dan rentan terhadap dominasi kepentingan politik tertentu. Oleh karena itu, penguatan mekanisme partisipasi publik yang sistematis dengan bukti konkret menjadi bagian integral dalam *kerangka due diligence*.

Keempat, terdapat kecenderungan pemerintah daerah menetapkan Perda secara terburu-buru untuk mengejar target kuantitatif Propemperda, sehingga mengabaikan kualitas kajian dan proses konsultasi antar instansi. Akibatnya, banyak Perda yang dinilai tidak implementatif dan tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat daerah. Pola ini berpengaruh terhadap tingginya tingkat pembatalan Perda oleh Mahkamah Agung atau revisi segera setelah pengundangan. Kajian akademik sebagai dasar argumentasi penyusunan Perda di Sumatera Selatan ditemukan sering kali tidak memenuhi standar metodologis dan analitis. Dominasi naskah akademik yang dibentuk secara terburu-buru tanpa analisis dampak yang mendalam, minim data empiris dan tidak mengakomodasi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang merupakan

bagian dari *due diligence* (Arafat Muchlies et al., 2023). Hal ini menjadi salah satu faktor utama yang mengurangi kredibilitas dan efektivitas Perda.

Naskah akademik harus mampu memberikan landasan epistemik yang kokoh melalui analisis komprehensif aspek hukum, sosial, ekonomi, dan lingkungan (Rideng et al., 2024). Tanpa kajian akademik yang baik, rancangan Perda justru berisiko menjadi formalitas administratif yang mengabaikan kebutuhan nyata masyarakat dan prinsip *good legislative governance*.

## 2. Faktor Penyebab Inefektivitas *Due Diligence*.

Beberapa faktor utama menjadi penyebab inefektivitas penerapan *due diligence* dalam pembentukan Perda di Sumatera Selatan. Faktor pertama adalah keterbatasan kapasitas sumber daya manusia yang terlibat dalam proses penyusunan hukum daerah. Baik perancang peraturan di perangkat daerah maupun anggota legislatif masih memiliki keterbatasan dalam pemahaman teknik perancangan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) dan metodologi kajian regulatif. Penelitian Gazali, Madiong, dan Makkawaru menegaskan bahwa kemampuan teknis dan analitis lembaga pembentuk Perda di daerah masih rendah, sehingga produk yang dihasilkan sering tidak memenuhi standar normati (Gazali et al., 2021).

Faktor kapasitas sumber daya manusia yang terbatas dan kurangnya pemahaman mendalam terhadap prinsip *due diligence* menjadi hambatan signifikan yang mengganggu pelaksanaan legislasi berkualitas di daerah (Gazali et al., 2021). Aparat legislatif dan perangkat daerah dipandang masih memerlukan banyak peningkatan *capacity building* dan yuridis untuk melaksanakan fungsi legislatif secara optimal dan *evidence-based*.

Budaya hukum yang masih lemah di lingkungan aparatur daerah juga menyebabkan *due diligence* cenderung diidentifikasi sebagai proses administratif formalitas semata tanpa substansi bermakna. Oleh karena itu, penguatan kapasitas kelembagaan melalui pelatihan, bimbingan

teknis, dan pemanfaatan teknologi informasi menjadi strategi krusial agar proses legislasi berjalan efisien dan menghasilkan produk hukum yang berkualitas dan berdaya guna.

Faktor kedua adalah minimnya anggaran untuk penyusunan naskah akademik dan kajian regulatif. Banyak Perda disusun tanpa dukungan riset yang memadai karena pemerintah daerah memprioritaskan efisiensi anggaran daripada kualitas regulasi. Hal ini berdampak langsung terhadap lemahnya substansi naskah akademik dan tidak adanya kajian dampak regulasi (RIA).

Faktor ketiga adalah kurangnya koordinasi antar lembaga, baik internal pemerintah daerah maupun antara pemerintah daerah dengan instansi vertikal seperti Kanwil Kemenkumham. Padahal koordinasi lintas lembaga merupakan kunci penting dalam proses harmonisasi dan verifikasi legalitas Perda.

Faktor keempat adalah pengaruh kepentingan politik lokal, yang sering kali menuntut percepatan penyusunan Perda untuk memenuhi agenda politik jangka pendek. Kecenderungan ini menghasilkan proses legislasi yang tidak akuntabel dan mengabaikan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### 3. Model Ideal *Due Diligence* untuk Memperkuat Kualitas Legislasi Daerah.

Model ideal *due diligence* dalam pembentukan Perda dapat dirumuskan dengan pendekatan integratif yang melibatkan unsur prosedural, substantif, teknis, serta penguatan kapasitas kelembagaan. Hal ini menunjukkan pentingnya pemetaan kebutuhan hukum daerah sebagai tahap awal perencanaan legislasi (Saleh, dkk., 2020). Dalam konteks ini, *due diligence* ideal harus dimulai sejak tahap perencanaan Propemperda untuk memastikan bahwa setiap usulan regulasi memiliki urgensi dan relevansi berbasis data.

Tahap berikutnya adalah penerapan *pra-screening* wajib, yaitu pemeriksaan kepatuhan formal yang mencakup kelengkapan naskah

akademik, kesesuaian hierarki, penilaian awal harmonisasi, dan ketersediaan data pendukung. Rancangan Perda yang tidak memenuhi kelengkapan tersebut harus dikembalikan sebelum memasuki tahap pembahasan.

Selanjutnya adalah penerapan mekanisme harmonisasi terintegrasi, dengan pendampingan teknis dari Kemenkumham dan pencatatan hasil harmonisasi dalam bentuk dokumen resmi. Harmonisasi harus memuat matriks kesesuaian norma, analisis implikasi hukum, dan rekomendasi revisi substansi regulasi.

Model ideal juga harus mendorong partisipasi publik yang terukur, yaitu partisipasi yang berbasis bukti melalui forum konsultasi publik yang terdokumentasi, publikasi rancangan Perda secara daring, serta pemberian respons formal terhadap masukan masyarakat. Penguatan mekanisme partisipasi publik ini akan meningkatkan legitimasi dan akuntabilitas proses legislasi daerah.

Selain itu, proses *due diligence* harus ditopang oleh penguatan SDM dan sistem digital melalui pemanfaatan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Teknologi digital dapat membantu dokumentasi, transparansi, serta penelusuran tahapan legislasi secara *real time* sehingga meminimalkan risiko manipulasi dan kelalaian administratif.

Model ideal ini, apabila diterapkan secara konsisten, dapat meningkatkan kualitas Perda sekaligus mengurangi risiko pembatalan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan.**

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa penerapan *due diligence* dalam pembentukan Peraturan Daerah masih menghadapi berbagai kendala baik pada aspek formal, substantif, maupun administratif. Partisipasi publik yang seharusnya menjadi pilar legitimasi substantif belum dilaksanakan secara bermakna, harmonisasi regulatif masih minim sehingga

menghasilkan peraturan yang tumpang tindih, serta kualitas naskah akademik masih jauh dari standar metodologis yang memadai. Studi empiris di Sumatera Selatan memperlihatkan bahwa lemahnya kapasitas sumber daya manusia, minimnya anggaran, serta kurangnya koordinasi antarinstansi menjadi faktor utama penyebab inefektivitas proses pembentukan Perda. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun kerangka normatif telah tersedia, implementasi *due diligence* belum sepenuhnya terinstitusionalisasi dalam praktik legislasi daerah.

Untuk meningkatkan kualitas pembentukan Perda, diperlukan model *due diligence* yang lebih terstruktur dan terintegrasi. Model ideal yang direkomendasikan meliputi penerapan *pra-screening* wajib terhadap kelengkapan dan kualitas naskah akademik, harmonisasi regulatif yang sistematis dengan pendampingan Kemenkumham, serta partisipasi publik yang terukur dan terdokumentasi. Penguatan kapasitas sumber daya manusia perancang peraturan daerah menjadi faktor kunci, disertai pemanfaatan sistem digital seperti SPBE untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Penataan ini penting agar Perda yang dihasilkan tidak hanya memenuhi standar prosedural, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan konsisten dengan prinsip *rule of law*.

## **B. Saran.**

Oleh karena itu, pemerintah daerah disarankan untuk memperkuat kelembagaan pembentukan peraturan melalui peningkatan kompetensi teknis, pengalokasian anggaran riset regulasi, dan integrasi sistem informasi legislasi daerah. Pemerintah pusat—melalui Kanwil Kemenkumham—juga perlu lebih aktif melakukan pendampingan teknis dan harmonisasi regulatif secara berkala. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan proses pembentukan Perda dapat berjalan lebih efektif dan menghasilkan regulasi yang berkualitas, tidak mudah dibatalkan, serta mampu memberikan kepastian hukum dan manfaat bagi masyarakat daerah.

## DAFTAR RUJUKAN

- Arafat Muchlies, A., Madiong, B., & Makkawaru, Z. (2023). EFEKTIVITAS REKOMENDASI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 5(2), 407–416. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v5i2.2617>
- Elcaputera, A. (2022). URGensi HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH: Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 11(1), 121. <https://doi.org/10.30652/jih.v11i1.8236>
- Fiqih Rizki Artioko. (2022). Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. . *Al-Qisth Law Review*, 6(1).
- Firdaus, F. (2019). Refleksi Konstitusionalitas Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. *Jurnal Konstitusi*, 16(2), 391. <https://doi.org/10.31078/jk1629>
- Gazali, M., Madiong, B., & Makkawaru, Z. (2021). EFEKTIVITAS PELAKSANAAN FUNGSI BADAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN PANGKAJENE DAN KEPULAUAN. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 4(1), 97–106. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v4i1.1211>
- Jaelani, A. K., & Hayat, M. J. (2022). The Proliferation of Regional Regulation Cancellation in Indonesia. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 2(2), 121–138. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v2i2.38>
- Johnny Ibrahim. (2007). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.
- Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Rideng, I. W., Wijaya, K. K. A., & Widiati, I. A. (2024). Pendampingan Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Usaha Mikro di Kabupaten Badung. *Lumbung Inovasi: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 9(4), 976–984. <https://doi.org/10.36312/linov.v9i4.2237>

Simon Butt. (2010). Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia. *Comparative & Non-U.S. Constitutional Law EJournal*, 10(71).

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (11th ed.). PT Raja Grafindo Persada.

Wedhatami, B., Damayanti, R., & Prasasi, C. A. (2023). Navigating Regional Regulatory Changes in Indonesia: An In-Depth Analysis of Post-Amendment Implementation of Law Number 12 of 2011 on Legislation Formation. *Unnes Law Journal*, 9(2), 237-264.  
<https://doi.org/10.15294/ulj.v9i2.78642>