

## **PENGAWASAN PERATURAN KEPALA DAERAH SEBAGAI DELEGASI DARI PERDA**

Siti Hamimah  
Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang  
[Siti.hamimah96@yahoo.co.id](mailto:Siti.hamimah96@yahoo.co.id)

### **ABSTRAK**

*Dalam pembentukan pengawasan terhadap peraturan Bupati oleh DPRD belum ditemukan bagaimana pembentukannya dan bagaimana mengontrol supaya yang didelegasikan sama dengan yang dikehendaki oleh Perda, bagaimana cara untuk mengawasinya. Dalam hal ini harus ada pengawasan terhadap peraturan Kepala Daerah. Isu yang perlu dijawab adalah bagaimana seharusnya sistem pengawasan terhadap Peraturan Kepala Daerah. Untuk menemukan jawaban atas isu tersebut, maka penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Pentingnya bagi Indonesia untuk membentuk lembaga independen yang secara aktif memberikan pengawasan terhadap keseluruhan kebijakan pengaturan Pemerintah dan menumbuhkan regulasi yang berkualitas. Rekomendasi OECD ini didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut : 1. Tidak ada lembaga yang memiliki tanggung jawab formal untuk menyediakan perspektif yang menyeluruh di Pemerintah tentang pelaksanaan kebijakan regulasi yang lebih baik 2. Sejumlah lembaga publik yang ada menunjukkan tumpang tindih tanggung jawab dalam keputusan membuat regulasi ( termasuk pengembangan alat untuk mendukung manajemen peraturan dan review formal atas proposal regulasi). Menurut OECD, dibanyak negara, pendirian a central oversight body (sebuah badan pengawas pusat) telah terbukti sangat membantu untuk memberikan fokus pada proses dan koherensi penyusunan regulasi.*

**Kata Kunci : Delegasi, Kepala Daerah, Pengawasan, Sistem**

### **ABSTRACT**

*In establishing the supervision of the Bupati regulation by the DPRD, it has not been found how it is formed and how to control it so that what is delegated is the same as what the Perda wants, how to monitor it. In this case, there must be supervision of regional head regulations. The issue that needs to be answered is how the oversight system should be towards Regional Head Regulations. To find answers to these issues, this paper uses a normative juridical approach, with a statutory approach. It is important for Indonesia to form an independent institution that actively provides oversight of all Government regulatory policies and fosters quality regulations. This OECD recommendation is based on the following considerations: 1. No agency has a formal responsibility to provide a comprehensive perspective in the Government on better implementation of regulatory policies 2. A number of existing public institutions show overlapping responsibilities in regulatory decisions ( including the development of tools to support regulatory management and a formal review of regulatory proposals). According to the OECD, in many countries, the establishment of a central oversight body has proven to be very helpful in focusing on the process and coherence of regulatory drafting.*

**Keywords: Delegation, Regional Head, Supervision, System**

## A. PENDAHULUAN

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara Kesatuan adalah dibentuknya pemerintah negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya.<sup>1</sup>

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Dalam Pasal 149 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah Menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657), dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan

---

<sup>1</sup> Pembukaan UU No. 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :<sup>2</sup>

- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota
- b. anggaran
- c. pengawasan

Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap : a. Pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/wali kota; b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota; dan c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pertanyaannya sistem pengawasan bagaimana yang digunakan oleh DPRD terhadap pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota?

Peraturan delegasi dewasa ini memegang peranan yang sangat penting dan bahkan cenderung terus berkembang dalam praktik di hampir semua negara hukum modern. Fenomena “*delegated legislations*” sebagai peraturan pelaksana undang-undang atau “*subordinate legislations*” ini, diakui sangat penting di semua negara. Hampir tak ada negara yang tak membutuhkannya untuk menggerakkan pemerintahan. Peraturan delegasi merupakan keniscayaan untuk menjalankan aturan yang lebih tinggi. Tanpa peraturan delegasi, bisa dipastikan pemerintahan akan berjalan lambat bahkan mandeg.<sup>3</sup>

Di Indonesia, pendelegasian wewenang memang telah diatur. Namun demikian, potensi penyimpangan atau eksekusi cara maupun isi/materi yang didelegasikan masih bisa terjadi. Sejalan dengan fungsi pemerintah yakni mengatur dan mengurus,<sup>4</sup> berarti menuntut pemerintah bertindak cepat, mengingat urusan tersebut kian banyak dan berkembang. Selaras dengan hal itu peraturan delegasi terus berkembang sejalan dengan kebutuhan pelayanan publik (*publik service*)

---

<sup>2</sup> Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>3</sup> Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2011), 1

<sup>4</sup> Ateng Syafrudin, *Pemerintahan Berdasarkan Hukum dalam Kapita Selekta Beberapa Masalah Hukum Tata Pemerintahan Daerah*. Kumpulan Tulisan Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran Angkatan 2008/2009, Bandung, 4

sebagai fungsi utama pemerintah, sesuai dengan teori negara kesejahteraan. Dari rujukan ketentuan diatas, memiliki makna bahwa tidak boleh lagi ada aturan yang bertentangan dengan Undang-undang Dasar maupun undang-undang, namun secara realita masih banyak terjadi. Karenanya undang-undang dan peraturan delegasi harus di kontrol. Di dunia ini dikenal tiga Jenis kontrol, yaitu kontrol parlemen, kontrol yudisial dan kontrol Jenis lainnya.

Pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa atau para pejabat negara terjadi dengan adanya kesalahan kebijakan dan kekuasaan terhadap rakyatnya. John E.E Dalberg alias Lord Acton (1834–1902), sejarawan Inggris mengatakan, “kekuasaan cenderung korup (jahat) dan kekuasaan mutlak paling jahat”. (*“power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”*). Orang yang memiliki kekuasaan cenderung jahat, dan apabila kekuasaan itu demikian banyak, maka kecenderungan akan jahat itu semakin menjadi jadi. Kalimat selanjutnya yang ditulis Lord Acton berbunyi, ”Orang besar hampir selalu orang yang buruk....”

Apa yang dikemukakan oleh Lord Acton adalah benar, persoalannya adalah siapa yang mengawasi para pejabat negara kalau bukan masyarakat., karena itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa kekuasaan untuk membentuk peraturan delegasi berpotensi menimbulkan penyimpangan, selain produk yang dihasilkan tidak terjamin bebas eksekutif (melampaui batas). Menurut pengamatan beberapa ahli banyak sekali peraturan delegasi yang eksekutif. Bisa diduga, hal ini terkait dengan banjir peraturan, yang tidak selalu baik dan benar. Pada tataran tertentu, hal tersebut tidak dapat dibendung, namun hanya dapat ditertibkan dan diperbaiki.<sup>5</sup>

Sama seperti Peraturan Perundang-undangan yang merupakan produk hukum dari pemerintah pusat, Peraturan Daerah juga dapat mendelegasikan dibentuknya Peraturan Bupati, tidak adanya Peraturan Bupati dimaksud akan menimbulkan kebingungan bagi masyarakat. Di samping itu dengan tidak adanya Peraturan Bupati maka akan sulit dilakukan penerapan sanksi terhadap pelanggaran-

---

<sup>5</sup> A. Hamid. S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia. Suatu sisi ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia yang Menjelaskan dan menjernihkan pemahaman*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, di Jakarta, 25 April 1992, dalam Hendra Nurtjahjo (ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2004, 120.

pelanggaran, karena bagaimana memberikan sanksi kalau masih belum jelasnya pengaturan secara teknis. Dan ini tentu saja akan berdampak tidak dapat berfungsinya dengan baik Peraturan Daerah.

Dalam pembentukan pengawasan terhadap peraturan Bupati oleh DPRD juga belum ditemukan bagaimana pembentukannya dan bagaimana mengontrol supaya yang didelegasikan sama dengan yang dikehendaki oleh Perda, bagaimana cara untuk mengawasinya. Dalam hal ini harus ada pengawasan terhadap peraturan Kepala Daerah. Setelah disepakati bagaimana pembentukannya kemudian bagaimana pengawasan terhadap peraturan bupati agar sesuai dengan pembentukannya.

Kecenderungan peraturan delegasi yang berpotensi menimbulkan penyimpangan harus dieliminasi atau dibatasi agar itu tidak menjadi keniscayaan, salah satu yang harus dibatasi adalah kekuasaan pendelegasian yang diberikan oleh Perda kepada Bupati, karena Bupati tidak ada yang mengontrol kebanyakan Bupati berhadapan langsung dengan masyarakat dan korbannya adalah masyarakat, kemudian pada faktanya banyak peraturan daerah mendelegasikan kepada peraturan Bupati padahal peraturan Bupati tersebut tidak dibatasi.

Peraturan delegasi Peraturan Daerah ini penting, karena adanya potensi penyimpangan yang dilakukan oleh Eksekutif. Belum adanya kontrol kepada peraturan Bupati, bagaimana dia harus diukur dan dikontrol bahwa peraturan Bupati yang dibuat sudah sesuai dengan Peraturan Daerah dan sistem manajemen Peraturan Perundang-undangan Indonesia cenderung kurang memberikan perhatian yang serius terhadap evaluasi Peraturan Perundang-undangan. Padahal, untuk mengetahui apakah suatu Peraturan Perundang-undangan sudah berjalan efektif atau belum, sangat tergantung pada sejauh mana ketepatan pengawasan dan keseriusan prosedur evaluasi di implementasikan. Fungsi pengawasan dan evaluasi tidak dapat dipisahkan dari manajemen produksi Peraturan Perundang-undangan. Dengan kata lain, manajemen produksi peraturan Perundang-undangan akan pincang bilamana peran tersebut terabaikan.

Fenomena hukum terkait adanya Peraturan Bupati yang tidak dibuat terjadi di Pemerintah Kabupaten Lembata, Provinsi Nusa Tenggara Timur yang belum

memiliki Peraturan Bupati yang mengatur tentang Pemeriksaan Sederhana Lapangan lapangan terhadap BPHTB. BPHTB sendiri diatur dalam Pasal (58) sampai dengan Pasal (62) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Pasal 87 Ayat (4) Perda Kabupaten Lembata Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah menyatakan: *“Jika ada perbedaan yang signifikan pada objek pajak antara yang dilaporkan dengan data basis pajak yang dimiliki Daerah, maka dilakukan pemeriksaan sederhana lapangan.”* Pasal 87 Ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Lembata tersebut di atas sesungguhnya justru menimbulkan kekosongan hukum, karena pemeriksaan sederhana lapangan di Kabupaten Lembata sendiri belum diatur dalam Peraturan Bupati seperti yang diamanatkan dalam Perda Kabupaten Lembata Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah pada Pasal 87 Ayat (5) sebagai berikut: *“ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penelitian dan pemeriksaan Pajak di atur dengan Peraturan Bupati”*. Pasal 87 Ayat (5) tersebut di atas jelas menentukan dan mengamanatkan serta mewajibkan kepada Bupati Lembata untuk membentuk aturan pelaksana dari Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah tersebut, karena jika tidak dibentuk aturannya maka Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lembata yang selaku Pihak yang berwenang dalam melakukan pemeriksaan sederhana lapangan ini tidak memiliki dasar hukum dalam melakukan pemeriksaan.

Berdasarkan permasalahan hukum yang dikemukakan tersebut di atas, terdapat permasalahan hukum normatif yaitu adanya kekosongan hukum, karena aturan yang mengatur tentang Pemeriksaan Sederhana Lapangan di Kabupaten Lembata belum diatur dalam Peraturan Bupati seperti yang diamanatkan dalam Perda Kabupaten Lembata Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah pada Pasal 87 Ayat (5) dan Pemerintah Kabupaten Lembata yang dalam hal ini Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah tidak mempunyai payung hukum atau dasar hukum untuk melakukan verifikasi lapangan, hal ini jelas berpengaruh pada kerugian dari Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata sendiri dalam pemungutan pajak sebagai salah satu pemasukan daerah.

Sejalan dengan alur pikir di atas, peraturan delegasi harus dibatasi atau

dikontrol. Jika tidak, dikhawatirkan akan membiarkan kesalahan dan hukum yang kita bangun semakin tidak jelas arahnya. Perkembangan dan pengaturan peraturan delegasi harus terarah dan tertib, agar berkembang dengan benar dan menjadi bagian dari satu kesatuan sistem hukum nasional yang utuh.

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan dalam latar belakang di atas maka diperlukan penulisan ilmiah tentang lembaga khusus yang menyelenggarakan pengawasan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, isu yang perlu dijawab adalah bagaimana seharusnya sistem pengawasan terhadap Peraturan Kepala Daerah.

## B. METODE PENELITIAN

Untuk menemukan jawaban atas isu tersebut, maka penulisan gagasan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Penulisan jawaban atas isu ini melalui studi dokumen, menggunakan berbagai data sekunder seperti Peraturan Perundang-undangan dan teori hukum.

## C. PEMBAHASAN

Peraturan delegasi telah lama ada di Indonesia. Eksistensinya membuktikan bahwa peraturan delegasi adalah keniscayaan, suatu *conditio sine qua non* untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi. Fakta tersebut menunjukkan bahwa peraturan delegasi telah ikut memegang peranan penting dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yang merupakan negara hukum<sup>6</sup> selama ini. Dengan demikian, peran delegasi tak tergantikan.<sup>7</sup> Peraturan pelaksana undang-undang ini di banyak negara lazim disebut *subordinate legislation*, *delegated legislation*, *secondary legislation*, atau *statutory instrument*, sedang peraturan induknya disebut *primary legislation*, *statute*, *the parent act* atau *legislative act*. Di Indonesia peraturan delegasi memang sengaja dikehendaki keberadaannya. Ia bukan “necessary evil” atau bertentangan dengan demokrasi, tapi

---

<sup>6</sup> “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Demikian bunyi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga. Dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) dinyatakan bahwa “ Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*),”

<sup>7</sup> Disertasi Moh. Fadli, Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia, Unpad, 2012, 187.

justru memiliki legitimasi demokratis serta menjadi instrumen demokrasi dan proses demokratisasi.

UU P3 mengenal jenis dan hierarki, dan telah menempatkan UUD NRI Tahun 1945 berada di puncak. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan, sesuai dengan hierarkinya. Peraturan di bawahnya harus bersumber kepada peraturan yang di atasnya, dan validitasnya tergantung pada peraturan yang lebih tinggi. Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan jenis atau bentuknya. Dengan demikian, kontrol terhadap peraturan Bupati bernilai amat penting sebagai subsistem dari hukum nasional hanya mengatur materi muatan sesuai dengan posisinya. Wujud dari pendelegasian kewenangan mengatur tersebut adalah peraturan delegasi. Hal tersebut berarti peraturan delegasi tersebut bukan nama, jenis atau bentuk peraturan, tetapi tata cara atau sistem pengaturan. Peraturan delegasi merupakan peraturan yang dibentuk karena ada pendelegasian kewenangan mengatur dari UU (parent act/primary legislation). Produk hukum yang dibentuk berdasarkan pendelegasian kewenangan disebut sebagai *secondary legislation*, karena pembentukannya sangat bergantung pada UU sebagai *primary legislation*.

Dalam debat Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden 17 Januari 2019, pasangan Capres dan Cawapres Nomor 01 Joko Widodo dan Ma'ruf Amin menjanjikan, jika terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI akan menggabungkan fungsi-fungsi legislasi selain di lembaga legislatif menjadi satu badan, dengan membentuk pusat legislasi nasional<sup>8</sup>. Keberadaan lembaga khusus ini dalam rangka penyederhanaan regulasi dan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Jika lembaga tersebut dibentuk maka seluruh regulasi di pusat dengan daerah akan harmonis dan tidak lagi tumpang tindih<sup>9</sup>

Beragam respon muncul menanggapi ide dalam debat tersebut. Mahfud MD salah satunya, mendukung ide tersebut karena lembaga dimaksud bisa menjadi dapur penggodokan hukum. Menurut Mahfud MD, lembaga ini bisa menjadi wadah

---

<sup>8</sup> Kompas.Com, "Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, Accessed 26 Maret 2021.

<sup>9</sup> *Ibid.*



sinkronisasi setiap masalah hukum yang muncul<sup>10</sup>

Untuk membentuk lembaga khusus di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini kemudian ditindaklanjuti secara nyata melalui pembentukan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal-pasal dalam Undang-undang ini yang mengatur mengenai tugas lembaga khusus ini, baik pada tahap perencanaan, harmonisasi, pembahasan, pengundangan maupun penerjemahan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Pasal 21, Pasal 58, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 49 dan Pasal 54. Namun demikian, UU 15/2019 tidak mengatur mengenai bentuk, kedudukan, struktur organisasi, maupun jangka waktu lembaga ini dibentuk. Pasal 99A UU 15/2019 mengenai ketentuan peralihan hanya menyebutkan, selama kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pembentukan segera lembaga khusus di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang memiliki urgensi jika melihat pada hasil kajian yang dilakukan oleh PSHK tentang situasi regulasi Indonesia pada era reformasi, yaitu tidak sinkronnya perencanaan Peraturan Perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan.<sup>11</sup>

*Organisation For Economic Co-Operation and Development ( OECD)* berpendapat, manajemen pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menunjukkan belum ada suatu badan dalam pemerintah, yang bertanggungjawab penuh memastikan agar peraturan Perundang-undangan

---

<sup>10</sup> Kompas.com, "Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi Soal Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, Accessed 18 Februari 2020.

<sup>11</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019, 2.

mendukung tujuan kebijakan Pemerintah secara keseluruhan<sup>12</sup> Badan dimaksud adalah badan yang memiliki kewenangan memastikan pengambilan keputusan pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan bukti dan berkoordinasi dengan badan-badan lain dalam pemerintah.<sup>13</sup>

Lebih lanjut OECD merekomendasikan pentingnya bagi Indonesia untuk membentuk lembaga independen yang secara aktif memberikan pengawasan terhadap keseluruhan kebijakan pengaturan Pemerintah dan menumbuhkan regulasi yang berkualitas.<sup>14</sup> Rekomendasi OECD ini didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut : 1. Tidak ada lembaga yang memiliki tanggung jawab formal untuk menyediakan perspektif yang menyeluruh di Pemerintah tentang pelaksanaan kebijakan regulasi yang lebih baik 2. Sejumlah lembaga publik yang ada menunjukkan tumpang tindih tanggung jawab dalam keputusan membuat regulasi ( termasuk pengembangan alat untuk mendukung manajemen peraturan dan review formal atas proposal regulasi)<sup>15</sup>. Menurut OECD, dibanyak negara, pendirian *a central oversight body* (sebuah badan pengawas pusat) telah terbukti sangat membantu untuk memberikan fokus pada proses dan koherensi penyusunan regulasi<sup>16</sup>

Secara faktual memang terdapat urgensi untuk mengadopsi pembentukan lembaga khusus yang bertanggung jawab dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, ketiadaan wewenang bagi suatu lembaga pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan peraturan Bupati atau Kepala Daerah untuk melakukan penilaian secara objektif dan terukur atas kebutuhan pembentukan regulasi baru yang dibentuk oleh kementerian/lembaga, telah memunculkan obesitas regulasi/hiperregulasi.<sup>17</sup>

Strategi baru yang bisa ditempuh di antaranya memperkuat kedudukan dan

---

<sup>12</sup>OECD, OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia Government Capacity to Assure High Quality Regulation (Paris: OECD, 2012), 46.

<sup>13</sup> *Ibid*,

<sup>14</sup> *Ibid*,

<sup>15</sup> *Ibid*,

<sup>16</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), *Op.Cit.*, 17.

<sup>17</sup>Bayu Dwi Aggono, *Pokok-pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Konstitusi Konpress, 2020), 125.

peran instansi vertikal dalam pembentukan rancangan Peraturan Kepala Daerah, yakni keterlibatan instansi vertikal dari sebelumnya bersifat fakultatif/alternatif menjadi bersifat wajib, dalam hal ini harmonisasi rancangan Peraturan inisiatif pemerintah daerah yang dilakukan oleh biro/bagian hukum wajib mengikutsertakan instansi vertikal. Instansi vertikal yang dimaksud adalah lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian tentang teori mandat yaitu wakil dianggap berada di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat. Ajaran ini awalnya muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan dilanjutkan ajaran tersebut oleh Petion<sup>18</sup>.

#### D. PENUTUP

Pentingnya bagi Indonesia untuk membentuk lembaga independen yang secara aktif memberikan pengawasan terhadap keseluruhan kebijakan pengaturan Pemerintah dan menumbuhkan regulasi yang berkualitas. Rekomendasi OECD ini didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut : 1. Tidak ada lembaga yang memiliki tanggung jawab formal untuk menyediakan perspektif yang menyeluruh di Pemerintah tentang pelaksanaan kebijakan regulasi yang lebih baik 2. Sejumlah lembaga publik yang ada menunjukkan tumpang tindih tanggung jawab dalam keputusan membuat regulasi ( termasuk pengembangan alat untuk mendukung manajemen peraturan dan review formal atas proposal regulasi). Menurut OECD, dibanyak negara, pendirian *a central oversight body* (sebuah badan pengawas pusat) telah terbukti sangat membantu untuk memberikan fokus pada proses dan koherensi penyusunan regulasi.

Saran penulis mengingat Peraturan Bupati adalah amanat dari Undang-undang maka tidak kalah penting memikirkan konsep kontrol terhadap Peraturan

---

<sup>18</sup> Fadlian, A. "Hubungan Konstitusi dengan Tugas Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi dari Sudut Pandang Ilmu Negara". *Jurnal Hukum Positum*, 4 (2), 2019. <https://doi.org/10.35706/positum.v4i2.3186>.

Bupati. Lembaga ini dimaksudkan untuk menyatakan fungsi pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selama ini tersebar di berbagai kementerian dan lembaga. Selain itu, ketiadaan wewenang bagi suatu lembaga Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas kebutuhan pembentukan regulasi baru oleh kementerian/lembaga telah memunculkan obesitas regulasi/hiperregulasi. Dengan adanya kontrol tersebut diharapkan materi muatan Peraturan Bupati yang dibentuk sesuai fungsi dan posisinya menurut Pasal 7 UU P3.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Anggono, Dwi, Bayu. *Pokok-pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Konstitusi Konpress, 2020.
- Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Hadjon, M. Philipus. *Penataan Hukum Administrasi*. Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1998.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Soejono dan H. Abdurrahman. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Suwoto Mulyosudarmo. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato NAWAKSARA*. Jakarta: Gramedia, 1997.
- Yafrudin, Ateng. *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung: CV Mandar Maju, 1991.

#### Artikel Jurnal

Duhaime Legal Dictionary menjelaskan, “A Person to whom an authority or decision making power has been delegated to from a higher source, cannot, in turn, delegate again to another, unless the original delegation explicitly authorized it. Dalam kaitannya dengan hukum tata negara terdapat uraian, “The delegation doctrine prohibits delegations of legislative authority to a non legislative branch of government, The legislature is prohibited from delegating its purely legislative functions’. Yang menarik, dalam Duhaime Legal Dictionary, disebut The Delegation doctrine, bukan sebutan yang terkenal, yakni nondelegation doctrine. Lihat Duhaime Legal Dictionary,

dalam <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/D/DelegatusNonPotestDelegare.aspx>

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019,

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia Government Capacity to Assure High Quality Regulation* (Paris: OECD, 2012)

Fadlian, A. "Hubungan Konstitusi dengan Tugas Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi dari Sudut Pandang Ilmu Negara". *Jurnal Hukum Positum*, 4 (2), 2019. <https://doi.org/10.35706/positum.v4i2.3186>.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### **Internet**

Kompas.Com, "Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, Accessed 26 Maret 2021.