



Menata Regulasi Daerah: Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Pembentukan Produk Hukum di Kabupaten Semarang

Naufal Hasanuddin Djohan

Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang, Indonesia

Penulis Korespondensi: nofalhasanuddin@gmail.com

Abstract. Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia affirms Indonesia as a state based on law, yet in practice Indonesia's legal system faces a structural problem of hyperregulation and overregulation, characterized by massive regulatory proliferation and regulatory disharmony without adequate corrective mechanisms. This condition is likewise reflected in Semarang Regency, which has 673 active legal products with Regional Head Regulations dominating at 77.3%, while Regional Regulation No. 10 of 2021 on the Formation of Regional Legal Products has not yet accommodated a legal analysis and evaluation mechanism. This study aims to explore the urgency of regional regulatory reform through legal analysis and evaluation mechanisms and to construct an implementation model in Semarang Regency. This study employs a prescriptive socio-legal research method with an interdisciplinary approach. The findings indicate that this condition reflects the dominance of primary rules without adequate institutionalization of secondary rules within H.L.A. Hart's perspective, while simultaneously representing a dysfunction in legal substance with cyclical impacts on legal structure and legal culture according to Lawrence M. Friedman. Therefore, a regulatory governance-based analysis and evaluation model is needed, integrating the regulatory cycle from *ex ante* to *ex post* with multistakeholder coordination and evaluation grounded in BPHN's 6-dimension framework.

Keywords: Hyperregulation; Legal Analysis and Evaluation; Regional Legal Products; Regulatory Governance; Semarang Regency.

Abstrak. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, namun dalam praktiknya sistem hukum Indonesia menghadapi persoalan struktural berupa hiperregulasi dan overregulasi yang ditandai oleh proliferasi regulasi yang masif dan disharmoni pengaturan tanpa mekanisme korektif yang memadai. Kondisi ini turut terefleksikan di Kabupaten Semarang dengan 673 produk hukum aktif dan dominasi Peraturan Bupati sebesar 77,3%, sementara Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah belum mengakomodasi mekanisme analisis dan evaluasi hukum. Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi urgensi penataan regulasi daerah melalui mekanisme analisis dan evaluasi hukum serta mengonstruksi modelnya di Kabupaten Semarang. Metode yang digunakan adalah penelitian sosio-legal yang bersifat preskriptif dengan pendekatan interdisipliner. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kondisi tersebut mencerminkan dominasi *primary rules* tanpa pelembagaan *secondary rules* yang memadai dalam perspektif H.L.A. Hart, sekaligus merepresentasikan disfungsi substansi hukum yang berdampak siklikal terhadap struktur dan kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman. Oleh karena itu, diperlukan model analisis dan evaluasi berbasis *regulatory governance* yang mengintegrasikan siklus regulasi *ex ante* hingga *ex post* dengan koordinasi multistakeholder dan evaluasi berbasis 6 dimensi BPHN. Hal ini dapat dicapai dengan menyusun peraturan bupati mengenai analisis dan evaluasi hukum serta melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Kata Kunci: Analisis dan Evaluasi Hukum; Hiperregulasi; Kabupaten Semarang; Produk Hukum Daerah; Regulatory Governance.

1. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Perumusan norma tersebut menandakan bahwa Indonesia adalah negara yang berlandaskan hukum, bukan undang-undang. Oleh karena itu, perlu dipahami bahwa hukum tidak boleh semata-mata dimaknai sebagai kumpulan norma tertulis yang dibuat oleh penguasa, berisi perintah dan sanksi serta diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, perlu dimaknai bahwa negara hukum merupakan negara yang berdiri melalui sebuah sistem hukum, yaitu sebuah sistem yang terdiri atas beberapa subsistem seperti substansi, struktur, dan kultur hukum (Djohan, 2023). Sistem hukum tersebut mensyaratkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan sebagai basis dalam praktik penyelenggaraan bernegara (Djohan et al., 2024).

Kualitas sistem hukum sangat ditentukan oleh bekerjanya subsistem substansi (peraturan perundang-undangan), struktur (institusi sosial dan negara), dan kultur hukum (budaya hukum masyarakat dan penegak hukum) (Karunia, 2022). Dengan demikian, kualitas hukum suatu negara tidak dapat ditentukan dari kuantitas peraturan, sehingga jumlah peraturan tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas hukum itu sendiri. Justru, ketika hukum direduksi ke dalam proliferasi peraturan tanpa arah yang jelas, tanpa harmonisasi, dan orientasi pada keadilan yang tercipta bukan sebuah ketertiban, melainkan kompleksitas dan potensi disharmoni pengaturan (Amin & Achmad, 2020). Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Annales Tacitus “*Corruptissima re publica plurimae leges*” (semakin rusak sebuah negara, maka semakin banyak undang-undangnya) (Forschner & Haubner, 2019). Oleh karena itu, aforisme dari Tacitus ini menjadi paradoks dalam konteks bernegara dalam berbagai negara hukum saat ini.

Salah satu contohnya, dapat direfleksikan dari peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengalami hiperregulasi dan overregulasi (Azhar, 2019). Terlalu banyak pengaturan yang ditetapkan dengan berbagai macam stakeholders yang tidak sedikit menghadirkan disharmoni dalam pengaturannya. Saat ini, terdapat kurang lebih 57.479 peraturan yang berlaku di Indonesia. Lebih lanjut, 19.737-nya adalah peraturan daerah dan 12.242 merupakan peraturan kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa sekitar 55% peraturan yang berlaku saat ini didominasi oleh peraturan yang berlaku di daerah provinsi dan kabupaten/kota (Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kementerian Hukum, 2026). Kecenderungan tersebut juga tercermin di Kabupaten Semarang, yang saat ini memiliki kurang lebih 153 Peraturan Daerah dan 520 Peraturan Bupati yang berlaku. Secara proporsional, jumlah tersebut merepresentasikan sekitar 0,27% untuk Peraturan Daerah dan 0,90% untuk Peraturan Bupati terhadap total regulasi nasional atau sekitar 1,17% secara keseluruhan.

Selain itu, persentase internal Kabupaten Semarang menunjukkan dominasi Peraturan Bupati sebesar 77,3% dibandingkan Peraturan Daerah sebesar 22,7%, yang mengindikasikan tingginya intensitas pembentukan produk hukum pada level eksekutif (Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang, 2026).

Permasalahan utama pada penelitian ini bukan sekadar tingginya kuantitas atau hiperregulasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut, terdapat minimnya mekanisme untuk melakukan koreksi terhadap seluruh peraturan yang berlaku. Selanjutnya, sebagai contoh di Kabupaten Semarang, terdapat beberapa contoh peraturan yang mengalami potensi disharmoni, sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1. Potensi Disharmoni Produk Hukum Kab. Semarang.

No	Judul Produk Hukum	Analisis
1	Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelayanan Kesehatan	Berpotensi mengalami disharmoni pengaturan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peragaturan Pelaksanaan Undang-Undang Kesehatan
2	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang	Berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko
4	Seluruh Peraturan Daerah yang Memuat Ketentuan Pidana	Berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana
5	a. Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Semarang; dan b. Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Semarang	Pengaturan mengenai standar operasional prosedur penyelenggaraan pemerintahan memiliki dua judul yang sama dan kedua pengaturan masih berlaku.

Sumber: Analisis Penulis, 2026.

Data di atas menunjukkan bahwa terdapat berbagai potensi disharmoni pengaturan di Kabupaten Semarang. Data tersebut tentu belum mencapai analisis keseluruhan terhadap 673 peraturan yang berlaku saat ini. Hal ini menunjukan bahwa praktik pembentukan produk hukum daerah saat ini masih cenderung berada pada tahap yang formalistik prosedural belum tercapai secara substantif serta belum mencapai suatu proses atau mekanisme evaluasi yang komprehensif. Padahal, Pasal 97C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengamanatkan mekanisme analisis dan evaluasi dalam menilai peraturan yang telah berlaku (*ex post*).

Mekanisme analisis dan evaluasi belum terselenggara secara optimal di Kabupaten Semarang. Secara substantif, Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, belum mengakomodasi ketentuan mengenai analisis dan evaluasi tersebut. Hal ini menimbulkan kekosongan pengaturan dan tidak maksimalnya implementasi analisis dan evaluasi di Kabupaten Semarang.

Substansi hukum (peraturan) yang baik merupakan salah satu instrumen penting dalam menunjang jalannya hukum sebagai sebuah sistem. Oleh karena itu, diperlukan sebuah penataan ulang regulasi di daerah melalui mekanisme analisis dan evaluasi, utamanya di Kabupaten Semarang agar mampu menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang prima.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian dari (Muhlizi, 2017) yang mengelaborasi mekanisme penataan regulasi dalam pembangunan ekonomi nasional atau Silalahi yang menjelaskan mekanisme evaluasi regulasi pada tingkat pusat (Silalahi, 2020). Penelitian ini berfokus pada kekosongan penataan regulasi melalui mekanisme analisis dan evaluasi hukum yang belum terinstitusionalisasi di tingkat daerah utamanya di Kabupaten Semarang. Saat ini, belum ada penelaahan terhadap urgensi analisis dan evaluasi hukum dalam konteks penataan regulasi di daerah, kekosongan pengaturan dan kelembagaan analisis serta evaluasi produk hukum daerah, beserta implikasinya terhadap kualitas regulasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menjadi relevan dan mendesak untuk dilakukan dan mencapai beberapa tujuan yaitu: (1) mengeksplorasi urgensi penataan regulasi daerah melalui mekanisme analisis dan evaluasi hukum dalam pembentukan produk hukum; dan (2) mengonstruksi model analisis dan evaluasi hukum berbasis regulatory governance yang diintegrasikan dengan teori secondary rules Hart dalam konteks hukum daerah sebagai pondasi dalam mewujudkan regulasi daerah yang efektif di Kabupaten Semarang.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Analisis dan Evaluasi Hukum

Analisis dan Evaluasi Hukum (AEH) merupakan proses penilaian peraturan yang dikembangkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Secara definisi, analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya, sedangkan evaluasi adalah penilaian atau memberikan penilaian terhadap suatu hal.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa AEH dalam adalah proses atau upaya untuk menilai produk hukum daerah sebagai hukum positif sebagai substansi hukum yang kemudian dikaitkan dengan struktur hukum dan budaya hukum melalui penilaian 6 (enam) dimensi (BPHN, 2019).

Teori Sistem Hukum

Hukum sebagai sebuah sistem dapat mencapai suatu efektivitas jika dan hanya jika terdapat integrasi antarsubsistem yang berdiri secara siklikal dan resiprokal dalam membangun dan menuntun suatu sistem, yang terdiri dari substansi seperti peraturan, struktur

yaitu institusi yang berkaitan dengan hukum dan budaya hukum yaitu kesadaran dan praktik kolektif dari masyarakat dan penegak hukum (Djohan, 2023). Kerusakan atau perubahan kecil pada suatu subsistem ini dapat mengakibatkan sebuah *Butterfly Effect* dalam penegakan hukum (Djohan, 2024). Teori ini berperan dalam meneropong bagaimana hiperegulasi dan overeregulasi berdampak pada kualitas subsistem hukum lainnya.

Secondary Rules of Law

H.L.A Hart memandang hukum sebagai sistem yang terdiri atas *primary rules* dan *secondary rules*. *Primary rules* mengatur perilaku, sedangkan *secondary rules* menentukan bagaimana validitas, perubahan dan penerapan hukum melalui *rule of recognition*, *rule of change*, dan *rule of adjudication* (Kramer, 2021). Dalam konteks ini, kualitas suatu sistem hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma, tetapi oleh efektivitas mekanisme yang mengatur siklus hidup norma tersebut (Sistyawan et al., 2024). Dalam pembentukan produk hukum daerah, dominasi aspek prosedural menunjukkan kuatnya *primary rules*, namun belum diimbangi dengan pelembagaan *secondary rules*, khususnya mekanisme korektif seperti analisis dan evaluasi. Akibatnya, regulasi tetap sah secara formal, tetapi tidak selalu adaptif atau responsif terhadap kebutuhan empiris. Dengan demikian, analisis dan evaluasi hukum dapat diposisikan sebagai manifestasi *rule of change* dan *rule of adjudication* dalam sistem hukum (Bix, 2018). Ketidadaannya mencerminkan kelemahan struktural dalam desain hukum, yang berimplikasi pada stagnasi normatif.

Regulatory Governance

Teori *Regulatory Governance* menyediakan kerangka kerja komprehensif untuk analisis dan evaluasi regulasi dengan mengintegrasikan beberapa model dan pendekatan metodologis untuk menilai hasil regulasi berdasarkan prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi pemangku (Dassler, 2006). Hal ini membangun suatu siklus kebijakan yang berkelanjutan, tidak berhenti pada tahap pembentukan, tetapi mencakup perencanaan (*ex ante*), implementasi, dan evaluasi (*ex post*) (Guidi et al., 2020). Dalam perspektif ini, kualitas regulasi ditentukan oleh koherensi, efektivitas, dan kemampuan adaptasi terhadap dinamika sosial.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian sosio-legal yang menggunakan analisis interdisipliner untuk memberikan pemahaman yang komprehensif terhadap kekosongan mekanisme korektif berupa analisis dan evaluasi di Kabupaten Semarang.

Penelitian ini bersifat preskriptif yaitu menguraikan permasalahan dan menawarkan sebuah gagasan perubahan. Data yang dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan dan praktik penyelenggaraan pembentukan produk hukum di Kabupaten Semarang. Data akan diseleksi berdasarkan relevansinya dengan objek pembahasan dalam artikel ini dan dikelompokkan berdasarkan tema. Selanjutnya, data tersebut akan diinterpretasikan secara sistematis dan kualitatif berdasarkan nilai, prinsip, teori, dan konsep hukum. Pada tahap akhir, kesimpulan akan ditarik dan disajikan (Mahfud & Djohan, 2024).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Pembentukan Produk Hukum di Kabupaten Semarang

Praktik Hiperregulasi dan Overregulasi di Indonesia

Praktik hiperegulasi dan overregulasi yang hadir di Indonesia dapat ditinjau melalui tumpang tindih regulasi yang terjadi pada sektor perizinan berusaha sebelum Undang-Undang Cipta Kerja (Muhlizi, 2017). Hal ini dikarenakan terdapat pengaturan perizinan yang tidak sinkron antarsektor dan masifnya tingkat standardisasi yang berbeda. Oleh karena itu, disharmoni tersebut menyebabkan proses perizinan yang lambat, berbiaya tinggi, dan menghadirkan ketidakpastian hukum (Helmi, 2021).

Contoh lainnya yaitu sebelum hadirnya harmonisasi pengaturan pajak dan retribusi daerah melalui Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Sebelumnya, masing-masing daerah menghadirkan bentuk pajak daerah dan retribusi beragam dan seringkali tidak sinkron dengan kebijakan pemerintah pusat. Hal ini berimplikasi pada biaya ekonomi yang tinggi dan fragmentasi kebijakan fiskal secara meluas (Busroh, 2023). Beberapa daerah bahkan menghadirkan pengaturan yang diskriminatif dan tidak sesuai dengan prinsip hak asasi manusia (Isroji & Agus Najib, 2022).

Hal ini dapat dibuktikan dengan praktik yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri yang membatalkan 3.143 Perda yang dinilai menghambat investasi dan diskriminatif (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2016).

Dalam perspektif H.L.A. Hart, kondisi tersebut mencerminkan dominasi *primary rules* dalam sistem hukum Indonesia tanpa diimbangi oleh pelembagaan *secondary rules* yang memadai, khususnya dalam bentuk mekanisme korektif analisis dan evaluasi. Regulasi terus diproduksi sebagai norma yang sah secara formal, namun tidak disertai dengan instrumen yang efektif untuk menilai relevansi, efektivitas, maupun konsistensinya dalam praktik. Akibatnya, sistem hukum bertumbuh secara kuantitatif, tetapi mengalami stagnasi secara kualitatif.

Lebih lanjut, dalam perspektif sistem hukum Lawrence M. Friedman, kondisi hiperregulasi dan overregulasi tersebut menunjukkan adanya disfungsi dalam subsistem substansi hukum (Djohan, 2024). Sebagai bagian dari suatu sistem yang bersifat siklikal dan saling berinteraksi dengan struktur dan kultur hukum, kualitas substansi hukum yang ditandai oleh proliferasi regulasi yang berlebihan dan tidak harmonis justru berimplikasi pada menurunnya efektivitas hukum secara keseluruhan. Regulasi yang terlalu banyak dan tidak terkoordinasi tidak hanya menciptakan kompleksitas normatif, tetapi juga menyulitkan aparat penegak hukum dalam implementasi (struktur hukum) serta menurunkan tingkat kepatuhan dan kepercayaan masyarakat (budaya hukum) (Djohan, 2023). Dengan demikian, hiperregulasi tidak sekadar menjadi persoalan kuantitas peraturan, melainkan berdampak sistemik terhadap penurunan efektivitas hukum sebagai suatu kesatuan sistem.

Dasar Hukum Penataan Regulasi di Indonesia

Penataan regulasi di Indonesia saat ini telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (UU P3). Dalam beberapa kali perubahan UU P3 tersebut, terdapat arah dan semangat reformasi hukum yang mengedepankan pendekatan yang substantif dan responsif. Diantarannya adalah pengaturan mengenai analisis dan evaluasi hukum, partisipasi bermakna bagi masyarakat dalam pembentukan setiap peraturan, sampai dengan mekanisme *omnibus* dalam penyusunan peraturan.

Berdasarkan ketentuan terbaru tersebut, penataan regulasi tidak dapat dimaknai sebagai harmonisasi terbatas, lebih jauh menjadi sebuah siklus regulasi yang mencakup perencanaan, pembentukan, implementasi sampai dengan evaluasi (Sistyan et al., 2024). Dengan demikian, hukum diposisikan sebagai instrumen yang dinamis dan *open-ended* (terbuka untuk koreksi).

Kendati demikian, terhadap analisis dan evaluasi hukum masih terdapat permasalahan di daerah. Hal ini dikarenakan terdapat norma di Pasal 97C UU P3 yang menyatakan bahwa “Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan”.

Pasal 97C UU P3 menyatakan bahwa seluruh peraturan selain rancangan (pasal 46 dan seterusnya) dilakukan analisis evaluasi oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini membuka ruang tafsir bahwa yang melakukan analisis dan evaluasi adalah kementerian atau lembaga saja. Padahal di lain sisi, pemerintah daerah juga perlu melakukan analisis dan evaluasi. Dalam beberapa kasus, untuk memberikan kepastian hukum beberapa daerah telah mengakomodasi ketentuan mengenai analisis dan evaluasi pada peraturan daerah. Hal ini dicontohkan oleh Peraturan Daerah Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2023 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan tersebut mengakomodasi proses analisis dan evaluasi ke dalam siklus pembentukan produk hukum daerah, menjadi tahap baru yaitu tahap analisis dan evaluasi yang dilaksanakan setelah suatu produk hukum diundangkan dan disebarluaskan.

Analisis dan evaluasi di Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengaturan ini juga membuka garis koordinasi antara Sekretariat Daerah dengan DPRD untuk melakukan analisis dan menjadikan proses tersebut sebagai basis data bagi Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk mengajukan usulan rancangan peraturan daerah. Koordinasi ini menunjukkan sebuah pendekatan multisektor dan *multistakeholder* untuk memberikan ruang partisipasi dan peningkatan kualitas hukum dan kebijakan. Hal ini merepresentasikan sebuah komitmen pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Pasca pengundangan peraturan daerah tersebut, Biro Hukum Jawa Tengah telah melaporkan 65 Laporan Hasil Analisis dan Evaluasi yang terdiri atas beberapa sektor pengaturan. Hal ini menunjukkan produktivitas sekaligus efektivitas pelaksanaan yang dilakukan oleh Biro Hukum Jawa Tengah dalam mengupayakan simplifikasi produk hukum di daerah. Oleh karena itu, praktik baik ini menjadi sebuah upaya untuk menekan potensi disharmoni pengaturan akibat adanya hiperregulasi dan overregulasi yang terjadi. Kendati demikian, praktik baik ini belum diterapkan oleh Kabupaten Semarang.

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah belum mengakomodasi ketentuan mengenai analisis dan evaluasi hukum. Hal ini membuat tidak optimalnya pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum di Kabupaten Semarang. Tanpa adanya pengaturan dalam peraturan daerah, tidak ada ketentuan yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menyusun analisis dan melaksanakan langkah tindak lanjut setelahnya.

Oleh karena itu, menjadi penting bagi pemerintah daerah Kabupaten Semarang untuk mengkomodasi pengaturan analisis dan evaluasi sebagai bagian dari proses pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Semarang.

Membangun Model Analisis dan Evaluasi Hukum di Kabupaten Semarang

Urgensi masuknya analisis dan evaluasi hukum dalam proses pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Semarang, sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, menjadi titik kritis yang menuntut adanya penataan regulasi daerah. Dalam konteks ini, perubahan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menjadi langkah strategis untuk mengintegrasikan mekanisme analisis dan evaluasi sebagai bagian inheren dari siklus regulasi. Bangunan awal mekanisme analisis dan evaluasi dapat dimulai dari *regulatory governance* dalam memberikan kerangka konseptual yang komprehensif. Teori ini memandang regulasi sebagai siklus kebijakan yang berkelanjutan, yang mencakup tahap perencanaan (*ex ante*), pembentukan dan implementasi, hingga evaluasi (*ex post*) (Wicipto, 2025). Dengan demikian, kualitas regulasi tidak hanya diukur dari validitas formalnya, tetapi dari tingkat koherensi, efektivitas, dan kemampuan adaptasinya terhadap dinamika sosial.

Model analisis dan evaluasi hukum di Kabupaten Semarang perlu dibangun dengan mengintegrasikan prinsip-prinsip utama dalam *regulatory governance*. Beberapa prinsip tersebut, yaitu (1) Prinsip transparansi dan partisipasi (*transparency and participation*) yang menghendaki agar proses pembentukan dan evaluasi dilakukan secara terbuka dengan melibatkan pemangku kepentingan secara luas, sehingga menghasilkan analisis yang lebih komprehensif sekaligus meningkatkan legitimasi kebijakan; (2) Prinsip kebutuhan regulasi minimum yang efektif (*minimum effective regulation*) menekankan bahwa regulasi hanya dibentuk apabila benar-benar diperlukan dan berorientasi pada hasil, sehingga dapat mencegah proliferasi norma yang berlebihan; (3) Prinsip netralitas persaingan (*competitive neutrality*) yang mensyaratkan bahwa produk hukum tidak boleh menciptakan distorsi atau keberpihakan yang merugikan aktor tertentu; (4) Prinsip Efektivitas biaya-manfaat (*costs-benefits effectiveness*) menuntut adanya penilaian sistematis terhadap dampak regulasi melalui instrumen seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA), sebelum maupun setelah produk hukum diberlakukan; dan (5) Prinsip akuntabilitas (*accountability*) mengharuskan adanya pertanggungjawaban yang jelas dari pembentuk regulasi terhadap dampak kebijakan yang dihasilkan (Kjaer & Vetterlein, 2018). Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, konstruksi model analisis dan evaluasi hukum di Kabupaten Semarang setidaknya harus mencakup beberapa aspek normatif dan institusional.

Hal ini dapat dicapai melalui beberapa tahapan, yaitu: (1) analisis dan evaluasi hukum perlu diintegrasikan sebagai tahapan baru dalam pembentukan produk hukum daerah, sehingga menjadi bagian dari siklus regulasi yang wajib dilaksanakan; (2) Pelaksanaan analisis dan evaluasi dilakukan oleh Bagian Hukum dan/atau DPRD, dengan melibatkan perangkat daerah terkait serta partisipasi masyarakat, guna memastikan pendekatan yang interdisipliner dan berbasis kebutuhan empiris (*evidence based*); (3) Pelaksanaan koordinasi yang jelas antara Bagian Hukum, DPRD, dan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) dalam melaksanakan serta menindaklanjuti hasil analisis dan evaluasi; (4) Pembentukan dan pengaturan tahapan operasional, yang meliputi perencanaan analisis, pelaksanaan evaluasi, penyusunan dan penyampaian laporan, serta tindak lanjut baik dalam bentuk perubahan regulatif maupun kebijakan non-regulatif; dan (5) Institusionalisasi penegasan tindak lanjut pengaturan, apakah suatu peraturan yang dilakukan analisis akan dipertahankan, diubah, atau dicabut.

Dalam perspektif H.L.A. Hart, model ini pada dasarnya merupakan upaya untuk memperkuat pelembagaan *secondary rules*, khususnya *rule of change* dan *rule of adjudication*, dalam sistem hukum daerah (Howarth & Stark, 2017). Analisis dan evaluasi hukum berfungsi sebagai mekanisme korektif yang memungkinkan regulasi tidak hanya diakui secara formal, tetapi juga diuji dan disesuaikan secara berkelanjutan. Tanpa pelembagaan mekanisme tersebut, sistem hukum daerah akan terus berada dalam dominasi *primary rules* yang bersifat statis, sehingga berpotensi melanggengkan hiperregulasi tanpa perbaikan.

Analisis dan evaluasi hukum tidak boleh berhenti pada penilaian tekstual terhadap norma, melainkan mencakup dimensi implementasi, termasuk tingkat kepatuhan, efektivitas pelaksanaan, serta dampak kebijakan terhadap masyarakat.

Penilaian ini tercermin dalam Pedoman BPHN tentang Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang mencakup metode analisis 6 dimensi meliputi dimensi Pancasila, Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan, Kejelasan Rumusan, Disharmoni Pengaturan, Kesesuaian Asas Hukum, dan Efektivitas Pelaksanaan. Dalam konteks ini, pendekatan berbasis data menjadi krusial untuk memastikan bahwa setiap rekomendasi yang dihasilkan tidak bersifat spekulatif, tetapi didasarkan pada realitas empiris yang terukur.

Pada akhirnya, pembangunan model analisis dan evaluasi hukum di Kabupaten Semarang harus diposisikan sebagai bagian dari penataan ulang regulasi daerah secara menyeluruh. Model ini tidak hanya bertujuan untuk mengurangi hiperregulasi, tetapi juga untuk membangun sistem hukum daerah yang lebih adaptif, responsif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, regulasi tidak boleh menjadi beban administratif serta tumpukan dokumen semata, melainkan harus menjadi instrumen strategis dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif dan berkeadilan.

5. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa ke dalam dua simpulan utama. Pertama, Indonesia utamanya Kabupaten Semarang menghadapi persoalan struktural hiperregulasi dan overregulasi yang ditandai oleh proliferasi regulasi yang masif, disharmoni pengaturan, serta belum maksimalnya mekanisme korektif secara terstruktur terhadap produk hukum di daerah. Dalam perspektif H.L.A. Hart, kondisi tersebut mencerminkan dominasi *primary rules* tanpa diimbangi pelembagaan *secondary rules* yang memadai, sementara dalam kerangka Lawrence M. Friedman, hal ini merepresentasikan disfungsi substansi hukum yang berdampak siklikal terhadap struktur dan kultur hukum. Kondisi tersebut turut terefleksikan di Kabupaten Semarang, di mana dominasi Peraturan Bupati sebesar 77,3% dari total produk hukum daerah mengindikasikan intensitas pembentukan regulasi eksekutif yang tidak diimbangi mekanisme evaluatif yang terstruktur, terlebih dengan belum diakomodasinya ketentuan analisis dan evaluasi hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2021. Kedua, pembangunan model analisis dan evaluasi hukum di Kabupaten Semarang merupakan sebuah kebutuhan yang mendesak. Model tersebut perlu mengintegrasikan prinsip-prinsip *regulatory governance* ke dalam siklus regulasi *ex ante* hingga *ex post*, dengan koordinasi institusional yang jelas antara multistakeholders, serta tahapan analisis praktis yang terukur berbasis 6 dimensi BPHN hingga penetapan status regulasi seperti dipertahankan, diubah, atau dicabut.

Saran

Berdasarkan simpulan di atas, perlu jembatan konkret realisasi teori dan praktis. Hal ini dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Semarang melalui mekanisme jangka panjang yaitu dengan segera menyusun Peraturan Daerah Perubahan Peraturan Daerah Nomor 10 Nomor 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, untuk memasukan model analisis dan evaluasi hukum ke dalam proses pembentukan produk hukum daerah. Selain itu, dapat juga mempertimbangkan untuk menyusun Peraturan Bupati Semarang tentang Pelaksanaan Analisis dan Evaluasi Hukum sebagai dasar pelaksanaan analisis dan evaluasi dalam jangka waktu yang lebih ringkas.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhar, M. (2019). Omnibus Law Sebagai Solusi Hiper-Regulasi Menuju Sinkronisasi Peraturan Per-Undang-Undangan di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(1), 170–178. <https://doi.org/10.14710/ihis.v%vi%i.6671>
- Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang. (2026). *Laporan Statistik Sektorial Bagian Hukum 2025*.
- Bix, B. H. (2018). Kelsen, Hart, and legal normativity. *Revus*, 34. <https://doi.org/10.4000/revus.3984>
- BPHN, K. H. dan H. A. M. R. I. (2019). Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan. *Kemenkumham*, 4(3), 47.
- Busroh, F. F. (2023). Harmonisasi Regulasi di Indonesia: Simplifikasi dan Sinkronisasi untuk Peningkatan Efektivitas Hukum. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4(3), 699–711.
- Dassler, T. (2006). Combining theories of regulation – Proposing a framework for analysing regulatory systems worldwide. *Utilities Policy*, 14(1), 31–43. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jup.2004.12.001>
- Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kementerian Hukum. (2026). *Database Peraturan Perundang-undangan*. Peraturan.Go.Id. <https://peraturan.go.id/>
- Djohan, N. H. (2023). Menemukanali Efektivitas Penghapusan Perdagangan Orang dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum untuk Perempuan di Indonesia. *Progressive Law and Society*, 1(1), 1–13.
- Djohan, N. H. (2024). Dekonstruksi Keadilan Digital: Konstruksi Hukum, Masyarakat, dan Teknologi di Era. *Progressive Law and Society*, 2(2), 83–91.
- Forschner, B., & Haubner, D. (2019). Kein Volk der Gesetze: Anmerkungen zu Mantovanis These der *legum multitudo* im römischen Privatrecht*). *Zeitschrift Der Savigny-Stiftung Für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 136(1), 322–344. <https://doi.org/10.1515/zrgr-2019-0012>
- Guidi, M., Guardiancich, I., & Levi-Faur, D. (2020). Modes of regulatory governance: A political economy perspective. *Governance*, 33(1), 5–19. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12479>
- Helmi, H. (2021). Penataan Peraturan Daerah dengan Metode Omnibus Law: Urgensi dan Mekanisme. *Undang: Jurnal Hukum*, 4(2), 441–472. <https://doi.org/10.22437/ujh.4.2.441-472>
- Howarth, D., & Stark, S. W. (2017). H.L.A. Hart's secondary rules: What do "officials" really think? *International Journal of Law in Context*, 14(1), 61–86. <https://doi.org/10.1017/S1744552317000192>
- Isroji & Agus Najib. (2022). Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah di Indramayu dan Tasikmalaya: Agama, Politik Lokal dan Ancaman. *Ulumuddin: Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman*, 12(2), 247–272.
- Karunia, A. A. (2022). Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Dalam Perspektif Teori Lawrence M. Friedman. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 10(1), 115.

- Kjaer, P. F., & Vetterlein, A. (2018). Regulatory governance: rules, resistance and responsibility. *Contemporary Politics*, 24(5), 497–506. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1452527>
- Kramer, M. H. (2021). The Legal Positivism of H. L. A. Hart. In *The Cambridge Companion to Legal Positivism* (pp. 301–324). <https://doi.org/10.1017/9781108636377.013>
- Mahtud, M. A., & Djohan, N. H. (2024). THE EXPANSION OF INVESTOR ACCESS TO CULTIVATION RIGHTS: A Socio-Legal Analysis on Agrarian Injustice in Indonesia. *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum Dan Sosial Kemasyarakatan*, 24(2), 55–67. <https://doi.org/10.30631/alrisalah.v24i2.1500>
- Muhlizi, A. F. (2017). Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 6(3), 349. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i3.191>
- Naufal Hasanuddin Djohan, Bima Satya Prawiranegara, & Azkiya Nur Khariza. (2024). Perluasan Subjek Penerima Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin dan Rentan dalam Meningkatkan Kesejahteraan di Kabupaten Semarang. *Media Informasi Penelitian Kabupaten Semarang*, 6(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.55606/sinov.v6i2.836>
- Rizal Irvan Amin & Achmad. (2020). Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik*, 4(2), 205–220.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2016). *Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan*. Setkab.Go.Id. <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>
- Silalahi, W. (2020). Penataan Regulasi Berkualitas Dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum. *Jurnal Hukum Progresif*, 8(1), 56–66. <https://doi.org/10.14710/hp.8.1.56-66>
- Sistyawan, D. J., Saraswati, R., Lita, T. A. L. W., Jayawibawa, M., & Aris, M. S. (2024). The Development of Positivism's Legal Theory: From Bentham To Hart. *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Syariah*, 9(2), 777–801. <https://doi.org/10.22373/petita.v9i1.402>
- Wicipto, S. (2025). *Negara Aturan atau Negara Tujuan? Meluruskan Arah Regulasi Pembangunan*. Hukumonline.Com. <https://www.hukumonline.com/berita/a/negara-aturan-atau-negara-tujuan-meluruskan-arrah-regulasi-pembangunan-lt6876107befb60/?page=2>