

Executive Preview: Harmonization Of Regional Regulation Formation In Indonesia

Executive Preview: Pengharmonisasian Pembentukan Peraturan Daerah Di Indonesia

Budi Harianto

Fakultas Pascasarjana

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

budiharianto.678@gmail.com

Abstract

The harmonisation of regional regulation formation is a fundamental part of Indonesia's constitutional system, which aims to maintain consistency between regulations at the regional level and higher laws and regulations. In the practice of regional autonomy, regional regulations often face issues of disharmony, overlapping norms, and conflicts of authority that have the potential to disrupt legal certainty and the effectiveness of regional administration. Constitutional Court Decisions No. 137/PUU-XIII/2015 and No. 56/PUU-XIV/2016, which revoked the central government's authority to revoke local regulations after their enactment, have shifted the pattern of repressive supervision towards preventive supervision through the executive preview mechanism. This study aims to analyse the legal politics of harmonising the formulation of regional regulations and to emphasise the urgency of executive preview as a preventive oversight instrument in the Indonesian legal system. The research method used is normative legal research with a legislative and conceptual approach, through a review of legislation, Constitutional Court decisions, and constitutional law doctrine. The results of the study show that executive preview has a strategic role in preventing the emergence of regional regulations that conflict with higher regulations, the public interest, and the principles of good lawmaking. In addition, this mechanism serves to improve the quality of the content and technical design of regional regulations while minimising the potential for material testing in the Supreme Court. However, the effectiveness of harmonisation still faces obstacles in the form of weak institutional coordination, limited human resources, and regulatory inconsistencies. Therefore, strengthening the normative and institutional framework of executive preview is an urgent need in order to realise high-quality, responsive local regulations that are in line with the principles of regional autonomy and the national legal system.

Keywords: *Executive Preview; Harmonization; Regional Autonomy.*

Abstrak

Pengharmonisasian pembentukan peraturan daerah merupakan bagian fundamental dari sistem negara hukum Indonesia yang bertujuan menjaga keselarasan antara regulasi di tingkat daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam praktik otonomi daerah, peraturan daerah kerap menghadapi persoalan disharmoni, tumpang tindih norma, serta konflik kewenangan yang berpotensi mengganggu kepastian hukum dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mencabut kewenangan pemerintah pusat dalam membatalkan peraturan daerah pasca pengundangan telah menggeser pola pengawasan represif ke arah pengawasan preventif melalui mekanisme *executive preview*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum pengharmonisasian pembentukan peraturan daerah serta menegaskan urgensi *executive preview* sebagai instrumen pengawasan preventif dalam sistem hukum Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, melalui telaah terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta doktrin hukum tata negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *executive preview* memiliki peran strategis dalam mencegah lahirnya peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu, mekanisme ini berfungsi untuk meningkatkan kualitas materi muatan dan teknik perancangan peraturan daerah sekaligus meminimalisir potensi pengujian materiil di Mahkamah Agung. Namun demikian, efektivitas pengharmonisasian masih menghadapi kendala berupa lemahnya koordinasi kelembagaan, keterbatasan sumber daya manusia, serta inkonsistensi regulasi. Oleh karena itu, penguatan kerangka normatif dan kelembagaan *executive preview* menjadi kebutuhan mendesak guna mewujudkan peraturan daerah yang berkualitas, responsif, dan sejalan dengan prinsip otonomi daerah serta sistem hukum nasional.

Kata kunci: *Executive preview; Otonomi Daerah; Pengharmonisasian.*

Pendahuluan

Undang-Undang nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya memiliki

pemikiran bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek yang mencakup tentang kehidupan dalam kemasyarakatan, berbangsa dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus didasarkan atas hukum yang sesuai dengan aspek sistem hukum nasional. Sistem hukum di negara yang mencakup secara nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling berkaitan dan menunjang satu dengan yang lainnya. Dalam mengantisipasi dan menangani permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila.

Pemerintah daerah sebagai kesatuan dalam masyarakat hukum yang memiliki otonomi daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan aspirasi dan inspirasi masyarakat daerah tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka untuk memberikan ruang yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan masyarakatnya maka pemerintah Otonomi yang seluas-luasnya tidak mengandung arti bahwa daerah akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang jauh lebih banyak daripada pemerintah pusat. Titik berat otonomi daerah seluas-luasnya bukan pada jumlah urusan daerah tetapi pada kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan.¹ Akan tetapi kebebasan regulasi di daerah dalam mengatur urusan pemerintahannya sendiri sering kali menimbulkan polemik terutama dalam hal tumpang tindih aturan. Peraturan daerah yang dibuat sering bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka karenanya pengawasan akan kewenangan sebelum mengesahkan peraturan daerah harus dilakukan evaluasi kembali sebelum peraturan tersebut diundangkan.

Kesepakatan mengenai penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah pasca orde baru telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung runcing dalam pembangunan nasional untuk memberikan dan menciptakan kemakmuran kepada

¹ Enny Nurbaningsih. *"Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas"*, (Mimbar Hukum, 2011), hlm. 170.

masyarakat secara merata dan adil. Berkaitan dengan hal tersebut, peran serta dukungan daerah dalam rangka melakukan peraturan perundang-undangan sangat begitu strategis, terkhusus dalam pembuatan peraturan daerah (perda) dan peraturan lainnya.² Seperti halnya peraturan perundang-undangan yang lain, pembentukan peraturan daerah tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian.³ Sebenarnya berkenaan dengan hal kontrol terhadap norma-norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan melalui dengan apa yang sering disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Ada tiga bentuk dalam pengawasan atau pengendalian norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yaitu: pertama, kontrol yuridis ialah pengawasan atau pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materiil (*judicial review*), kedua, kontrol administratif berkaitan dengan pengawasan atau pengendalian peraturan perundang-undangan oleh eksekutif atau lembaga administratif yang menjalankan fungsi “*bestuur*” dibidang eksekutif, dan ketiga kontrol politik adalah pengawasan atau pengendalian peraturan perundang-undangan oleh lembaga politik seperti parlemen.⁴

Akibat atau konsekuensi dari negara hukum yakni memiliki hierarki peraturan perundang-undangan dari tingkat nasional dan daerah mengalami peningkatan jumlah peraturan perundang-undangan yang tak terkendali.⁵ Presiden sebagai kepala pemerintah pusat melalui kementerian dalam negeri dahulu telah membatalkan 3.143 Perda (peraturan daerah) yang bermasalah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Peraturan daerah bermasalah tersebut dianggap berpotensi menghambat semangat perjuangan kebhinekaan dan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan peraturan daerah yang dianggap bermasalah

² Munthoha, “*Otonomi Daerah dan Perkembangan perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*”, (Universitas Indonesia, 2008), hlm. 77.

³ Margarito Kamis, “*Gagasan Negara Hukum Yang Demokrasi Di Indonesia (Studi Sosio Legal Atas Pembatasan Kekuasaan Presiden Oleh MPR 1999-2002)*”, 2004), hlm. 5.

⁴ Aidul Fitriciada, *Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 Dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi Di Indonesia*, (Universitas Indonesia, 2005), hlm. 25.

⁵ Proposal Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4, “*Penataan Regulasi Di Indonesia*”, (Jember, 10-13 November 2017).

tersebut yaitu peraturan daerah yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, dan menghambat proses perizinan, menghambat kemudahan berusaha.

Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 yang pada intinya mencabut kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota⁶ dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang diterbitkan pada Rabu 15 Juni 2017 yang mencabut kewenangan dari kementerian dalam negeri dalam membatalkan peraturan daerah provinsi. Dalam putusan MK menyatakan bahwa demi kepastian hukum sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah pengujian atau pembatalan peraturan daerah adalah menjadi kewenangan lembaga yudikatif yaitu secara konstitusional Mahkamah Agung (MA).⁷

Kemudian MK dalam uji materiil terhadap Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Pemerintah Daerah yang telah diucapkan dalam sidang pleno MK yang terbuka untuk umum. Pada persidangan tersebut MK melakukan peniadaan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi oleh Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri. Pada realitas sebenarnya dalam peraturan daerah tersebut menjadikan mekanisme pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala desa yang konstitusional mutlak diperlukan. Dalam putusan MK No 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK No 56/PUU-XIV/2016 menghendaki model pengawasan yang pada peraturan daerah dan peraturan kepala desa dengan mekanisme *executive preview* yang artinya pengawasan dilakukan ketika status peraturan tersebut masih sebagai rancangan sebagaimana yang terdapat dalam pertimbangan “....melalui kewenangan untuk melakukan (*eksekutif abstrak preview*)”.⁸

Sejalan dengan hal tersebut, maka proses register peraturan daerah dan evaluasi untuk empat jenis peraturan daerah tersebut dijadikan peluang bagi pemerintah dalam mengawasi kualitas dari

⁶ Lihat Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

⁷ Lihat Dalam Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

⁸ Bunyi Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

peraturan daerah tersebut. Pemerintah melalui kementerian dalam negeri seyogyanya perlu melakukan penataan ulang untuk pelaksanaan dan pengawasan secara preventif mengenai hal ini.⁹

Literature review dengan tema yang serupa mengenai pengharmonisasian pembentukan peraturan daerah menunjukkan adanya pergeseran paradigma pengawasan dari model represif menuju pengawasan preventif pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Pertama, artikel yang ditulis oleh Hadi, Sukardi, dan Gandryani berjudul “Supervision Of The Formation Of Local Regulations By The Governor In The Indonesian Regional Autonomy Perspective” “menegaskan bahwa mekanisme *executive preview* menjadi instrumen strategis dalam menjaga keselarasan ranperda dengan hierarki peraturan perundang-undangan tanpa melanggar prinsip otonomi daerah, khususnya melalui peran gubernur dan fasilitasi harmonisasi di tingkat provinsi. Sejalan dengan itu.¹⁰ Di sisi lain, sejumlah studi menyoroti tantangan implementatif dari pengharmonisasian dan *executive preview*. Artikel kedua ditulis oleh Arifin dan Maarif yang berjudul “Pengawasan Preventif Melalui Harmonisasi Pembentukan Peraturan Daerah, ADLIYA: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan” mengingatkan kita bahwa harmonisasi tidak boleh dimaknai sebagai sentralisasi terselubung yang justru menegaskan karakteristik dan kebutuhan lokal daerah.¹¹

Artikel ketiga ditulis oleh Pradityo dan Firdaus yang berjudul “Peran Kantor Wilayah Kemenkumham dalam Kewenangan Executive Preview Peraturan Daerah, Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik”, menunjukkan bahwa peran Kanwil Kementerian

⁹ M. Nur Sholikin, *Penghapusan Kewenangan Pemernitab Untuk Membatalkan Perda, Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materil MA*, (Jurnal Rechtsvinding, 2017), hlm. 12.

¹⁰ Fikri Hadi, Sukardi, dan Farina Gandryani, “Supervision Of The Formation Of Local Regulations By The Governor In The Indonesian Regional Autonomy Perspective,” *DE RECHT (Journal of Police and Law Enforcement)*, 31 Januari 2024, 39–55, <https://doi.org/10.55499/derecht.v2i1.216>.

¹¹ Firdaus Arifin dan Ihsanul Maarif, “Pengawasan Preventif Melalui Harmonisasi Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Eksistensi Regulasi Muatan Lokal Dalam Otonomi Daerah,” *Articles, ADLIYA: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan* 18, no. 2 (Februari 2025): 173–94, <https://doi.org/10.15575/adliya.v18i2.38459>.

Hukum dan HAM dalam *executive preview* belum optimal akibat keterbatasan sumber daya dan lemahnya koordinasi kelembagaan.¹² Temuan tersebut diperkuat oleh Akbar, Sukardi, dan Salman berjudul “Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi dan Fasilitasi dalam Pengawasan Peraturan Daerah”, yang mengidentifikasi adanya dualisme kewenangan antara Kemenkumham dan Kemendagri dalam pengawasan preventif ranperda, yang berimplikasi pada ketidakefektifan harmonisasi.¹³ Beberapa tinjauan literatur tersebut secara kolektif menegaskan bahwa penguatan *executive preview* tidak hanya memerlukan dasar normatif yang jelas, tetapi juga penataan kelembagaan yang sinergis agar mampu menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas, responsif, dan sejalan dengan sistem hukum nasional.

Berdasarkan berbagai telaah konseptual dan temuan penelitian terdahulu, permasalahan utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana politik hukum pengharmonisasian pembentukan peraturan daerah ditempatkan dalam kerangka pengawasan preventif pasca dihapuskannya kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat, serta sejauh mana mekanisme *executive preview* mampu berfungsi efektif dalam mencegah disharmoni, tumpang tindih norma, dan konflik kewenangan antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tujuan dari penulisan ini ialah untuk dapat memahami permasalahan terhadap materi muatan dari peraturan perundang-undangan yang sering kali tumpang tindih dan bertentangan satu dengan yang lainnya, terutama peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Maka diperlukan sebuah skema untuk dilakukannya penataan pengharmonisasian antara penyusun peraturan daerah melalui mekanisme *executive preview* yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengevaluasi peraturan daerah yang

¹² Raffel Pradityo Prabowo dan Sunny Ummul Firdaus, “Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Kewenangan Executive Preview Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah,” *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik* 8, no. 3 (2024), <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>.

¹³ Haeril Akbar, Sukardi, dan Radian Salman, “Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi dan Fasilitasi dalam Pengawasan Peraturan Daerah,” *Articles, Amanna Gappa* 33, no. 1 (Januari 2025): 1–17.

sedang dibentuk oleh pemerintah daerah dan berfungsi untuk mencegah menumpuknya perkara yang masuk ke MA.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan jurnal ini yaitu penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu proses menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang terjadi.¹⁴ Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), ialah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah seluruh UU dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari 3 (tiga) jenis, sebagai berikut: bahan hukum primer adalah bahan hukum yang digunakan berdasarkan produk hukum dengan memiliki kekuatan hukum mengikat, maka dari itu penulis menggunakan produk hukum yang sesuai dengan *executive preview*. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang digunakan berdasarkan buku-buku, jurnal, makalah, skripsi, dan artikel yang diperoleh dari internet berkaitan dengan permasalahan yang diuraikan oleh penulis, dan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang digunakan berdasarkan dengan kamus besar bahasa Indonesia, untuk mempertegas frase atau menafsirkan sebuah frase dari bahan hukum primer dan sekunder supaya mendapat arti yang secara komprehensif.¹⁵ Adapun cara pengelolaan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari hal umum ke hal yang lebih khusus.

Politik Hukum Dalam Pengharmonisasian Peraturan Daerah

Pengharmonisasian dalam hukum mencakup dalam penyesuaian sebuah peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, asas-asas hukum dan sistem hukum dengan tujuan agar peningkatan kepastian hukum, kesatuan hukum, keadilan (*justice*) dan kesebandingan. Adanya kegunaan dan kejelasan

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 35.

¹⁵ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Prenada Media, 2017), hlm. 181.

hukum tanpa mengaburkan dan mengibarkan pluralisme hukum.¹⁶ Badan pembinaan hukum nasional departemen kehakiman memberikan pengertian bahwa harmonisasi hukum untuk menuju pada pengharmonisasian yang secara tertulis mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Pengkajian terhadap sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan sebuah kelarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan daerah kedudukannya sebagai peraturan perundang-undangan tidak bisa lepas dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷ Peraturan daerah merupakan instrumen hukum yang dibuat pemerintah di daerah dalam menyelenggarakan kewenangan dalam mewujudkan otonomi yang dimiliki. UU No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada pasal 14 menjelaskan tentang materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah/kota berisi materi muatan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam menampung kondisi khusus daerah dan tugas pembantuan dalam menampung kondisi khusus daerah dan/penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸ Peraturan daerah

¹⁶ L.M. Gandi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*. Dalam Moh. Hasan Wirahadikusumah, dkk. Dikutif oleh Kusnu Goesniadhe, *Harmonisasi Sistem Hukum Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik*, (Malang: Nasa Media, 2010), hlm. 8.

¹⁷ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Menyatakan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terdiri Atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan daerah Kabupaten/Kota.
- h. Peraturan Kepala Desa.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimmly Asshidiqie keputusan-keputusan yang bersifat umum dan asbtrak (*general and abstract*) tersebut biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang berupa vonis hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan.¹⁹

Landasan yuridis pengharmonisasian peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

- (1) Pasal 47 ayat (3): Pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.
- (2) Pasal 54 ayat (2): Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.
- (3) Pasal 55 ayat (2): Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.
- (4) Pasal 58 ayat (1): Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pasal 58 ayat (2): Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 56.

menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib untuk mengikutsertakan perancangan peraturan perundang-undangan, agar supaya sebuah produk UU yang dibentuk memiliki kualitas yang baik.²⁰ Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan menurut UU No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan sebatas pada UU, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden yang dilakukan oleh Direktorat Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sedangkan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal. Pada pasal 58 ayat (2) ada kata “*dapat*” bisa diterjemahkan oleh perangkat daerah untuk tidak mewajibkan mengharmonisasikan penyusunan peraturan daerah kepada instansi vertikal yang di maksud seperti kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Namun demikian masih banyak ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah, baik dikarenakan substansi, proses, dan prosedural maupun dalam aspek *legal drafting* rancangan naskah akademik. Ada tiga permasalahan dalam pokok utama yaitu: *pertama*, tumpang tindih dan inkonsisten peraturan perundang-undangan, *kedua*, perumusan peraturan perundang-undangan yang masih kurang jelas, dan *ketiga*, implementasi UU terhambat dikarenakan peraturan pelaksanaannya.²¹

Prof. Mahfud MD mengonsepkkan politik hukum dengan mengategorisasikan politik hukum menjadi 3 bagian.²² Yaitu *pertama*,

²⁰ Fatmawati, *Struktur Dan Fungsi Legislati Parlemen Dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, (Universitas Indonesia, 2009), hlm. 56.

²¹ Arie Elcaputera, Ahmad Wali, dan Ari Wiryadinata, *Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah*, (Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Riau, 2022), hlm. 125.

²² Vina Rohmatul Ummah, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*

cita atau cetak biru yang diharapkan dari pembentukan hukum. *Kedua*, Proses politik hukum yang melatarbelakangi pembentukan hukum. *Ketiga*, cara atau mekanisme apa yang menjadi ketentuan hukum tersebut dapat dilaksanakan. Maka dari itu ruang lingkup dalam kajian ini hanya terbatas pada cetak biru atau naskah akademik, serta proses dari politik atau legislasi yang terdapat dalam pembentukan UU No. 13 Tahun 2022.

Pengharmonisasian pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah mempunyai fungsi yang sangat penting. Dikarenakan dalam pemberlakuannya nanti agar tidak terjadi tumpang tindih (*overlap*) kewenangan dengan UU yang satu dengan UU yang lainnya.²³ Oleh karena itu, harmonisasi dalam pembentukan rancangan peraturan daerah bertujuan untuk mengharmonisasikan aturan yang sudah terdapat di dalam materi muatan UU. Apabila terjadi tumpang tindih antara materi muatan UU yang satu dengan yang lainnya, maka akan menimbulkan sebuah kekacauan dalam penegakan hukum (*law enforcement*). Adanya dualisme hukum akan mengacaukan prosedur dalam penegakan hukum.²⁴

Jika mencermati naskah akademik, implikasi dari dibentuknya UU No. 13 Tahun 2022 pada dasarnya sebagai tindak lanjut dari pembentukan UU terhadap Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yaitu tentang urgensi pengaturan mengenai metode omnibus dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian memperjelas mengenai konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), perbaikan kesalahan mengenai teknik setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan, pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis elektronik,

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Jurnal Staatsrecht, 2022), hlm. 174.

²³ Abdul Gani, *pengantar Memahami Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jurnal Legislasi Indonesia, 2004), hlm. 44.

²⁴ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan: Lex Specialis Suatu Masalah*, (Surabaya: JP Books, 2006), hlm. 37.

perubahan sistem pendukung yaitu mengikutsertakan pejabat fungsional lain terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵

Dalam melakukan penyusunan suatu peraturan perundang-undangan setidaknya ada 3 landasan yang wajib termuat di dalam naskah akademik, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Ketiga landasan ini merupakan pokok pikiran yang utama dalam pembentukan UU. Dengan kata lain ketiga landasan ini merupakan dasar penyusunan materi yang diatur dalam pembentukan UU yang baik.²⁶

***Excecutive preview* Sebagai Pengawasan Pengharmonisasian Peraturan Daerah**

Pengawasan secara administratif sebenarnya merupakan sebuah instrumen yang bisa digunakan untuk menghindari dan meminimalisir dampak dari pembentukan peraturan daerah. Di lain sisi pengawasan juga memberikan pembatasan-pembatasan agar kebebasan otonomi daerah tidak bergerak begitu jauh, terutama tentang peraturan daerah yang sudah dibentuk dan diundangkan. Karna dalam hal ini bentuk pengawasan secara administratif sebenarnya perlu dilakukan dengan menggunakan *excecutive preview* sebagai terjemahan dari putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016.

Bentuk pengawasan peraturan daerah dalam peraturan perundang-undangan dibagi menjadi dua pengawasan yaitu: pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah.²⁷ Sebagaimana menurut Imam Soebachi bahwa *excecutive preview* atau pengawasan preventif di bagi menjadi dua macam yaitu: pertama, *Voortoezicht* ialah pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintahan

²⁵ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hlm. 3.

²⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm.56.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 7.

tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan keputusan. Kedua, *Midentoezicht* ialah pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan keputusan tetapi belum dilaksanakan dan belum mempunyai dampak secara hukum.²⁸

Berkaitan dengan penjelasan di atas tentang pembagian dua jenis pengawasan yaitu secara preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini sebenarnya berkaitan dengan sebuah produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah. Pengawasan preventif ini juga dibagi menjadi beberapa macam. Pertama, pertimbangan atau pengawasan dijalan sebelum pemerintah tingkat rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif pada dasarnya disebut *voortoezicht*. Seperti contohnya ialah pernyataan tidak keberatan (*de verklaring van geen bezwaar*) dari pemerintah tingkat lebih atas. Kedua, pertimbangan atau pengawasan yang dilakukan setelah pemerintah yang lebih rendah mengambil keputusan, akan tetapi sebelum keputusan itu diberlakukan dan mempunyai konsekuensi dari hukum tersebut. Contohnya *middlentoezicht*, yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengundangan atau pengumuman. Sementara pengawasan represif ialah pemberian wewenang (*vermietiging*) atau penangguhan (*schorsing*). Sebelum diklasifikasikan sebagai yang disebut di atas. Sebelum terlebih dahulu dijelaskan oleh pengaturan pengawasan peraturan daerah oleh pemerintah pusat dalam peraturan perundang-undangan.

Selaras dengan penjelasan di atas menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Widodo Ekathahjana, terdapat 2 (dua) model pengawasan terkait pemerintah daerah yaitu:

“Pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan ini ditunjukkan pada produk hukum yang dihasilkan daerah dan pengawasan terhadap tindakan dari organ pemerintahan daerah yang dilakukan melalui kewenangan mengesahkan dalam pengawasan preventif maupun kewenangan pembatalan atau penangguhan dalam pengawasan refresif”.²⁹

²⁸ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Bandar Maju, 2013), hlm. 22.

²⁹ Widodo Ekathahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya Di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 43.

Pengawasan preventif ini biasanya diartikan sebagai fungsi pengendalian atau pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah di bawahnya. Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah provinsi, demikian juga begitu provinsi bisa melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Menurut Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kontrol terhadap pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah ditingkat provinsi dan kabupaten/kota yang di bawah pemerintah pusat.³⁰

Kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintah yang di bawah melalui apa yang dikenal dengan "*general norm control mechanism*". Norma umum mekanisme kontrol inilah yang biasa disebut dengan "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Abstrak review jika digunakan oleh lembaga eksekutif misalnya dalam pengujian oleh pemerintah pusat atas peraturan daerah provinsi. Maka mekanisme demikian dapat disebut sebagai "*executive review*". Jika abstrak review dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah yang menetapkan peraturan daerah itu sendiri. Maka mekanisme peninjauan kembali semacam itu biasanya disebut dengan "*legislative review*" yang dapat menghasilkan perubahan peraturan. Jika pengujian tersebut digunakan oleh pengadilan, maka hal tersebut biasa disebut dengan "*judicial review*".

Selain yang dimaksud dengan abstrak *review*, terkait mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan dengan menggunakan prosedur abstrak *preview* yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Seperti suatu rancangan peraturan daerah disahkan oleh parlemen tetapi sebelum di undangkan. Pemerintah yang berada di atasnya diberi kewenangan untuk menguji, menilai bahkan bisa melakukan penolakan pengesahan peraturan pemerintah yang berada di bawah. Biasanya mekanisme tersebut digunakan sebagai *executive abstract preview* oleh pemerintah pusat.

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Nusa Media, 2009), hlm. 255-256.

Bentuk pengawasan preventif dilakukan dalam rangka adanya pembinaan dan pengawasan terhadap peraturan daerah yang telah di bentuk oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Peraturan daerah tersebut bertentangan atau tidak dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kesusilaan, dan kepentingan umum.³¹ Dalam sebuah sistem negara kesatuan pemerintah daerah bukanlah negara bagian yang mempunyai kedaulatan sendiri sebagaimana dengan sistem yang ada dalam federal, akan tetapi pemerintah daerah ialah substansi dari pemerintah pusat. Maka dengan adanya pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sejalan dengan konstitusi atau UUD 1945 dalam sistem pemerintahan nasional dan dapat mencapai tujuan negara pada tahapan tingkat daerah yang efisien dan efektif.

Tindakan pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait peraturan daerah dan peraturan desa telah dilakukan sejak adanya otonomi daerah diberlakukan pertama kali sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Terdapat 2 bentuk pengawasan yaitu:³² adapun ketentuan tersebut diatur di dalam pasal berikut:

- (1) Pasal 377 ayat (1): Yang dimaksud dengan pengawasan umum adalah pengawasan terhadap pembagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah provinsi, kelembagaan daerah provinsi, kepegawaian pada perangkat provinsi, keuangan daerah provinsi, pembangunan daerah provinsi, kerja sama daerah provinsi, kebijakan daerah provinsi,

³¹ Yang dimaksud dengan bertentangan kepentingan umum ialah:

- a. Terganggunya kerukunan antara warga masyarakat daerah.
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik.
- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum.
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

³² Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Pasal 377 ayat (1), ayat (2), Pasal 378 ayat (1).

Gubernur dan DPRD Provinsi, dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Pasal 377 ayat (2): yang dimaksud dengan pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintah daerah yang diserahkan kepada daerah provinsi sesuai dengan kewenangan kementerian/lembaga pemerintahan non-kementerian masing-masing.
- (3) Pasal 378 ayat (1) yang dimaksud dengan pengawasan umum adalah pengawasan terhadap pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, kepegawaian pada perangkat daerah kabupaten/kota, keuangan daerah kabupaten/kota, pembangunan daerah kabupaten/kota, pelayanan publik di daerah kabupaten/kota, kerja sama daerah kabupaten/kota, kebijakan daerah kabupaten/kota, bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota, dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah kabupaten/kota.

Pada pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menjelaskan bahwa produk hukum daerah yang disetujui bersama oleh DPRD bersama dengan pemerintah daerah. Maka peraturan daerah ini sama halnya dengan UU karena sama-sama hasil dari produk legislatif. Perbedaan antara peraturan daerah dengan UU hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan tersebut yang bersifat nasional atau lokal.³³ Mekanisme peninjauan eksekutif *review* sebagai mekanisme pengawasan norma hukum lainnya juga dapat melalui cara prosedural *excecutive abstract preview*, yaitu upaya kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum tersebut bersifat mengikat untuk umum. Seperti suatu rancangan peraturan daerah disahkan oleh parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya. Pemerintah yang lebih tinggi diberi kewenangan untuk menguji, menilai, bahkan menolak

³³ Lihat Untuk Lebih Lengkapnya pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

pengesahan peraturan daerah tersebut. Mekanisme ini disebut sebagai *executive abstract preview*.³⁴

Kewenangan agar upaya bisa melakukan *executive abstract preview* yang sebaiknya diberikan kepada pemerintah yang lebih tinggi. Hal ini bukan mekanisme *review* atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Namun, jika suatu peraturan yang dibentuk oleh sebuah lembaga eksekutif dan legislatif yang secara sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif yang lebih tinggi. Maka dapat dipahami bahwa hal tersebut mencerminkan prinsip suatu negara kesatuan dijadikan landasan sebagai aspirasi masyarakat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan pada pertimbangan politik. Dengan demikian, peraturan daerah sebagai produk lembaga legislatif tingkat daerah. Sebaiknya hanya mekanisme *preview* oleh pemerintah yang lebih tinggi apabila statusnya masih pada tingkatan rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum. Oleh karena itu, sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ke-3 yang sama sekali tidak terlibat di dalam proses pembentukan peraturan daerah tersebut.³⁵ Akan tetapi mengenai betapa perlunya suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus guna untuk mencapai tujuan tertentu, hendaknya perlu diperhatikan juga pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap berada yang ada. Hal ini penting, mengingat peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari sebuah sistem hukum supaya adanya jaminan agar suatu peraturan perundang-undangan dapat tetap kompatibel masuk dalam sistem hukum sehingga tidak menimbulkan kesulitan dalam penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di samping dari kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid S. Atamimi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, yang dikutip oleh Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 177.

³⁵ *Ibid*, hlm. 177-178.

pedoman dan bimbingan dalam penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang telah di tetapkan.³⁶ Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan sesuatu tindakan tertentu atau tidak melakukan sesuatu dalam kondisi tertentu, kondisi tertentu tersebut tidak harus berupa tindakan dari manusia, akan tetapi juga berupa kondisi yang mengharuskan menimbulkan kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan apabila berkaitan dengan tindakan manusia, baik dalam kondisi atau sebagai akibat.³⁷

Dalam konteks yang lain, *eksekutif review*. Walaupun saat ini mendagri tidak memiliki kewenangan menguji dan membatalkan Perda Provinsi dan Gubernur (Wakil Pemerintah Pusat) tidak menguji Perda Kabupaten/Kota, namun Mendagri masih memiliki kewenangan menguji Perkada (Peraturan Gubernur) dan Gubernur (Wakil Pemerintah Pusat) masih memiliki kewenangan menguji peraturan Bupati/Peraturan Walikota. Dalam praktiknya ketika Mendagri menguji Pergub terhadap Peraturan yang lebih tinggi, Peraturan yang lebih tinggi manakala yang dijadikan tolak ukur. Misalnya ternyata Pergub tidak bertentangan dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Putusan MA. Akan tetapi justru Pergub tersebut bertentangan dengan Perda.

Pelaksanaan harmonisasi terhadap suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan dalam pembentukan suatu produk hukum saya, akan tetapi pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah dibentuk.³⁸ Harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkan suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut

³⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, (Jakarta, Perpustakaan UI, 2008), hlm. 80.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Keslen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 13.

³⁸ Wahiddun Adam, *Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundang-Undangan Tentang Anak*, (Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 1 Nomor , 2004).

menjadi tidak harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang baru disahkan.³⁹

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan sebuah upaya secara penyalarsan antar peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai bagian integral dalam suatu sistem hukum nasional.⁴⁰ Tantangan dalam proses harmonisasi rancangan peraturan daerah ialah kurangnya sumber daya manusia serta pemahaman pemangku kepentingan terkait dengan penyusunan peraturan daerah. Bahwa harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum yang memiliki tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.⁴¹

Dalam hal bentuk pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala desa melalui mekanisme *executive preview* dapat dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan hingga sampai dengan tahapan pengundangan. Bentuk pengawasan *executive preview* terhadap produk hukum daerah dapat dilakukan melalui proses harmonisasi dan sinkronisasi serta melakukan evaluasi terhadap sebuah rancangan peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Lebih lanjut, ada 3 alasan mengapa perlu dilakukan harmonisasi rancangan peraturan daerah yaitu pertama, peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional sebagai suatu sub sistem yang lain. Kedua, peraturan daerah dapat di uji baik oleh MA (*judicial review*), maupun oleh pemerintah (*executive preview*) dalam hal ini kementerian dalam negeri dengan mekanisme

³⁹ Renzia Darma, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Riau*, (FSH UIN Syarif Kasim Riau, 2015), hlm. 55.

⁴⁰ Setio Spto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Biro Peraturan Perundang-Undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, 2009), hlm. 4.

⁴¹ L.M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, (Kencana, 1955), hlm. 27.

dan batasan seperti yang dijelaskan di atas berkaitan dengan eksekutif *preveim*. Berhubungan dengan hal tersebut, pengharmonisasian peraturan daerah sangat strategis fungsinya sebagai upaya untuk melakukan pencegahan secara preventif terjadinya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau di atasnya yang berkaitan dengan kepentingan umum, kesusilaan, dan mencegah diajukan permohonan pengujian kepada MA. Dan ketiga, berkaitan dengan proses pembentukan peraturan daerah dilakukan secara taat akan asas demi kepastian hukum.⁴²

Penerapan otonomi daerah seharusnya dapat dipahami sebagai suatu kesempatan dan peluang untuk dapat mengembangkan daerah dengan kewenangan yang telah diberikan pemerintah dalam melalui desentralisasi yang berujung pada kewenangan secara seluas-luasnya dalam membentuk peraturan daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah sebagai alat untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah seharusnya dapat dilaksanakan dengan secara sebaik-baiknya dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki. Oleh karenanya agar dapat melahirkan peraturan daerah yang tidak bermasalah, para pembentuk peraturan daerah harus dapat memahami makna otonomi daerah secara utuh.

Penutup

Pengharmonisasian pembentukan peraturan daerah (Perda) di Indonesia merupakan proses penting yang bertujuan agar memastikan bahwa setiap rancangan peraturan daerah (Raperda) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Proses ini melibatkan berbagai tahapan dan mekanisme, termasuk *executive preview* yang berfungsi sebagai pengawasan preventif terhadap Raperda sebelum disahkan oleh kepala daerah dan DPRD. Pengharmonisasian bertujuan untuk menghasilkan Perda yang berkualitas dan selaras dengan kewenangan yang ada di daerah. Menurut UU 12/2011 dan UU 15/2019 setiap Raperda harus melalui tahap pengharmonisasian yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

⁴² Hafiz Andi Sandewo, *Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif*, (Jurnal Ilmu Hukum, 2016), hlm. 88.

(Kemenkumham) sebelum ditetapkan dan disahkan sebagai Perda. Hal ini agar dapat mencakup nilai terhadap materi muatan dan teknik penyusunan Raperda agar meminimalisir potensi pembatalan di kemudian hari. Meskipun pengharmonisasian telah diatur tegas dalam undang-undang, akan tetapi banyak daerah yang mengabaikan tahap ini karena keterbatasan anggaran atau pelaksanaan yang tidak efektif. Untuk meningkatkan efektivitas dalam pengharmonisasian, disarankan agar ada revisi terhadap regulasi yang mengatur mekanisme pengawasan Perda. Pengharmonisasian Raperda melalui *executive preview* merupakan langkah kritis dalam memastikan bahwa peraturan daerah di Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan koordinasi yang efektif pengharmonisasian dapat meningkatkan kualitas peraturan daerah, pengharmonisasian ini menjadi strategi utama dalam menciptakan peraturan daerah yang responsif dan relevan dengan kebutuhan masyarakat, serta meminimalisir konflik hukum yang menimbulkan perbedaan interpretasi peraturan.

Daftar Pustaka

- Akbar, Haeril, Sukardi, dan Radian Salman. "Dualisme Pengawasan Preventif: Tantangan Harmonisasi dan Fasilitasi dalam Pengawasan Peraturan Daerah." *Articles. Amanna Gappa* 33, no. 1 (Januari 2025): 1–17.
- Arifin, Firdaus, dan Ihsanul Maarif. "Pengawasan Preventif Melalui Harmonisasi Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Eksistensi Regulasi Muatan Lokal Dalam Otonomi Daerah." *Articles. ADLIYA: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan* 18, no. 2 (Februari 2025): 173–94. <https://doi.org/10.15575/adliya.v18i2.38459>.
- Adam, Wahiddun. *Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundang-Undangan Tentang Anak*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 1, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly, dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, dikutip oleh Ni'matul Huda dan R. Nazriyah dalam *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media, 2011.

- Attamimi, A. Hamid S. *Teori Perundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*. Jakarta: Perpustakaan UI, 2008.
- Darma, Renzia. *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Riau*. FSH UIN Syarif Kasim Riau, 2015.
- Ekathahjana, Widodo. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sutra, 2008.
- Elcaputera, Arie, Ahmad Wali, dan Ari Wiryadinata. “Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah.” *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Riau, 2022.
- Fatmawati. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*. Depok: Universitas Indonesia, 2009.
- Fitriciada, Aidul. *Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Menuju Demokrasi di Indonesia*. Universitas Indonesia, 2005.
- Gandhi, L. M. *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*. Depok: Kencana, 1955.
- Gandhi, L. M. *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, dalam Moh. Hasan Wirahadikusumah dkk., dikutip oleh Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Menuju Tata Pemerintahan yang Baik*. Malang: Nasa Media, 2010.
- Gani, Abdul. “Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2004.
- Goesniadhie, Kusnu. *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan: Lex Specialis Suatu Masalah*. Surabaya: JP Books, 2006.
- Hadi, Fikri, Sukardi, dan Farina Gandryani. “Supervision Of The Formation Of Local Regulations By The Governor In The Indonesian Regional Autonomy Perspective.” *DE RECHT (Journal of Police and Law Enforcement)*, 31 Januari 2024, 39–55. <https://doi.org/10.55499/derecht.v2i1.216>.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Nusa Media, 2009.
- Kamis, Margarito. *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999–2002*. Depok, 2004.
- Marzuki, Mahmud. *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers, 2017.

- Munthoha. *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*. Universitas Indonesia, 2008.
- Nasution, Bahder Johan. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Bandar Maju, 2013.
- Nugroho, Setio Sapto. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Biro Peraturan Perundang-Undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, 2009.
- Nurbaningsih, Enny. “Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah dalam Era Otonomi Luas.” *Mimbar Hukum*, 2011.
- Prabowo, Raffel Pradityo, dan Sunny Ummul Firdaus. “Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Kewenangan Executive Preview Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah.” *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik* 8, no. 3 (2024). <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>.
- Proposal Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4. *Penataan Regulasi di Indonesia*. Jember, 10–13 November 2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.
- Sandewo, Hafiz Andi. “Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif.” *Jurnal Ilmu Hukum*, 2016.
- Sholikin, M. Nur. “Penghapusan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Perda: Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA.” *Jurnal Rechtsvinding*, 2017.
- Ummah, Vina Rohmatul. “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” *Jurnal Staatsrecht*, 2022.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.