

Sentralisasi Kewenangan *Executive Preview* Pemerintah Pusat Terhadap Harmonisasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah

Nela Erdianti¹, Adhitya Widya Kartika²

¹ Hukum, Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, Indonesia
erdiantinela@gmail.com

² Hukum, Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, Indonesia

ABSTRACT

The phenomenon of over-regulation in Indonesia, which is characterized by overlapping regional and central regulations, often causes legal disharmony. This study focuses on the analysis of the impact of centralization of authority in the harmonization process of the Draft Regional Head Regulation (Raperkada) after the enactment of Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation focuses on the analysis of the impact of centralization of authority in the harmonization process of the Draft Regional Head Regulation. This study uses a normative legal approach with a statutory analysis method (statute approach), a historical approach, and a conceptual approach. The results of the study show that policy changes through Law of the Republic of Indonesia No. 13/2022, which mandates the role of the Ministry of Law and Human Rights in the harmonization of the Raperkada, have created the potential for dualism of authority between the Ministry of Law and Human Rights and the Ministry of Home Affairs (Kemendagri) which were previously responsible for this harmonization process. The government's efforts to address this issue involve revising laws that strengthen the role of the central government, particularly the Ministry of Law and Human Rights (Kemenkumham) in implementing executive previews of the Raperkada. There is a need for more comprehensive regulatory reform to strengthen the harmonization framework with an emphasis on increasing coordination between institutions and affirming the role of each agency in the harmonization process. This harmonization process is intended to ensure that the Raperkada is consistent with higher regulations and does not conflict with national interests. Thus, it is hoped that the resulting regional regulations can be more effective in addressing local issues without causing conflict with national regulations

MANUSCRIPT INFO

Manuscript History:

Received:

September 1, 2024

Accepted:

April 13, 2025

Corresponding Author:

Nela Erdianti,

erdiantinela@gmail.com

Keywords:

Harmonization; Draft Regional Head Regulation; Centralization of Authority; Executive Preview; Harmonisasi; Rancangan; Peraturan Kepala Daerah; Sentralisasi Kewenangan; Executive Preview



Widya Yuridika: Jurnal Hukum is Licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Cite this paper

Erdianti, N., & Kartika, A. W. (2025). Sentralisasi Kewenangan Executive Preview Pemerintah Pusat Terhadap Harmonisasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah. Widya Yuridika: Jurnal Hukum, 8(2).

Layout Version:

v.7.2024

PENDAHULUAN

Penetapan kekuasaan yang lebih luas untuk entitas otoritas lokal dalam mengupayakan mengendalikan dan menyelenggarakan operasi pemerintahan mereka sendiri telah mempengaruhi kewenangan setiap pemerintah daerah untuk dapat membentuk kebijakan daerah. Hasil dari pembentukan kebijakan daerah diwujudkan dalam bentuk instrumen hukum lokal. Berdasarkan Pasal 14 UU RI No. 12/2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwasannya produk hukum lokal diciptakan untuk memberikan petunjuk dan perintah yang lebih rinci berdasarkan instrumen hukum yang lebih tinggi. Sehingga, fungsi dari adanya instrumen hukum lokal ini dapat menjadi dasar hukum dalam melaksanakan otonomi daerah melalui berbagai program pemerintah disetiap masing-masing daerah.

Tidak hanya dalam bentuk Perda saja, Perkada juga menjadi bagian dari hierarki hukum di wilayah lokal yang diakomodasi sebagai bentuk pengimplementasian dari sebuah peraturan yang lebih tinggi. Perkada merupakan peraturan yang digagas oleh pemimpin daerah, baik itu gubernur, bupati, atau walikota. Selayaknya instrumen hukum yang diformulasikan oleh pemerintah pusat, melalui Pasal 246 UU RI No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa Perkada hadir sebagai bentuk pendelegasian perintah berdasarkan aturan yang di atasnya yakni Perda atau persyaratan yang ditetapkan oleh dewan di suatu daerah tertentu, yang kemudian dituangkan dan dilaksanakan dalam Perkada.¹

Pada kenyataannya, kewenangan untuk membentuk kebijakan sendiri setiap daerah telah memunculkan permasalahan baru khususnya pada sebuah produk hukum di Indonesia yang disebut sebagai *over regulation* atau jumlah peraturan perundang-undangan yang berlebihan. Faktor yang menyebabkan adanya masalah ini yaitu akibat adanya tumpang tindih antar undang-undang yang berbeda disebabkan oleh kepentingan masing-masing pengambil kebijakan di bidang tertentu, sehingga menimbulkan ambiguitas dan kebingungan dalam implementasi undang-undang tersebut. Salah satu contohnya adalah pencabutan atau revisi kurang lebih 1.765 (seribu tujuh ratus enam puluh lima) peraturan yang dikeluarkan oleh otoritas daerah karena inkonsistensi dengan instrumen hukum yang ada di atasnya.² Salah satu kemungkinan penyebab membengkaknya undang-undang ini adalah struktur undang-undang yang tidak teratur yaitu peraturan tersebut dibentuk belum tentu mengikuti tatar dan asas penyusunan dan penetapan peraturan yang diatur dalam UU RI No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Efek berkelanjutan dari adanya *over-regulated* ini dapat menimbulkan adanya disharmonisasi dan memberikan dampak negatif besar bagi penyelenggaraan pemerintahan khususnya ditingkat daerah.

Membahas upaya strategi untuk penataan kerangka regulasi hukum di Indonesia maka yang diperlukan adalah salah satunya dari adanya penataan harmonisasi peraturan perundang-undangan mulai tingkat bawah, mulai dari regulasi ditingkat daerah. Proses penataan regulasi ini dapat dilakukan mulai dari tahap perencanaan. Artinya, sebelum rancangan instrumen hukum lokal tersebut disahkan menjadi regulasi lokal yang berlaku secara umum maka sudah harus dilakukan upaya harmonisasi agar produk hukum daerah yang dihasilkan tidak mengalami tumpang tindih dan disharmonisasi. Hal ini sejalan dengan pandangan Hans Kelsen dalam teori *Stufenbau Des Recht*, di mana hukum positif atau peraturan tertulis diberlakukan secara hierarkis dan terstruktur berjenjang.³

Berkaitan dengan proses harmonisasi, terdapat Putusan MK 137/PUU-XIII/2015 tentang penarikan kembali otoritas gubernur berkapasitas menjadi representatif entitas kewenangan pusat untuk meninjau ulang dalam proses pembatalan atau bahkan pencabutan

¹ Aryani, S. (2017). Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah. *Badamai Law Journal*, 2(1), Hlm 153. <https://doi.org/10.32801/damai.v2i1.3392>

² Febriani, Ayu, Muthiara Wasti. (2023). "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 7 (91). Hlm 35-58. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6483>

³ Trinanda, D. (2022). "Pembatalan Peraturan Kepala Daerah: Studi Permendagri Nomor 120 Tahun 2018." *Ijtihad* 38 (1)

Perda kabupaten/kota. Begitu pula dengan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang memberikan wewenang serupa terhadap Kemendagri untuk tidak lagi melakukan pencabutan atau pembatalan terhadap Perda Provinsi. Pada putusan tersebut terdapat penyelerasan kewenangan pusat dalam proses harmonisasi yang dimunculkan sebagai bentuk *executive preview*. Melalui pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan bahwa kewenangan tersebut diberikan untuk mengendalikan atau mengontrol dari pemerintah dan menghapuskan mekanisme *executive review* dalam produk hukum daerah. Namun permasalahan yang muncul berikutnya adalah pada tahapan pengharmonisasian terhadap produk hukum daerah ini justru tidak dinyatakan secara tegas pada proses perancangan norma hukum ditingkat daerah. Keberadaan wewenang *executive preview* otoritas pusat atas instrumen hukum lokal juga belum diperlihatkan secara langsung pada pengaturan terkait pembentukan produk hukum daerah.

Seiring dinamika politik yang ada, perubahan kemudian dimunculkan berkaitan dalam substansial baru terhadap mekanisme *executive preview* pada tahap pengharmonisasian produk hukum daerah melalui perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) yang sampai pada tahapan perubahan kedua yakni UU RI No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kehadiran perubahan kedua UU P3 memunculkan perluasan mekanisme *executive preview* yakni kewenangan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan ditambahkan kedalam Pasal 97D terhadap Raperkada dan juga berlaku mutatis mutandis untuk tingkat Kabupaten/Kota menjadi sepenuhnya kewenangan Kemenkumham. Pada kenyataannya, setelah disahkannya perubahan kedua UU P3 terlihat pelibatan instansi vertikal dalam memfokuskan proses pengharmonisasian dapat memicu polemik baru.

Kerangka otonomi daerah sejatinya diartikan didalamnya terdapat kewenangan membentuk produk hukum daerah dalam bentuk Perkada yang melekat secara permanen bersamaan dengan kewajiban mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri. Adanya pergeseran peran pemerintah pusat melalui Kementerian sebagai instansi vertikal dalam melaksanakan harmonisasi Raperkada secara *executive preview* yang sebelumnya pasif menjadi aktif dan bersifat wajib tidak diragukan lagi berdampak terhadap implementasi pelaksanaan otonomi daerah di pemerintah daerah, khususnya dalam hal pergeseran kewenangan dalam asas desentralisasi dan dekosentrasi yang diberikan kepada Kepala Daerah. Hal ini logis, karena disebabkan untuk mencapai tujuan pelaksanaan kebijakan nasional melalui sistem pengawasan, pemerintah pusat memerlukan kewenangan ataupun kemampuan mengawasi tindakan daerah dalam menjalankan otonominya.⁴ Adanya proses pengharmonisasian Raperkada secara *executive preview* akan dapat mempengaruhi perimbangan kekuasaan baik yang ada di pusat dan di daerah.

Mengacu pada adanya perubahan proses harmonisasi khususnya terhadap Raperkada pada UU RI No.13/2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta uraian diatas, maka penulis tertarik membahas mengenai bagaimana perubahan pengaturan dalam proses harmonisasi terhadap rancangan peraturan kepala daerah berdasarkan UU RI No. 12/2011 hingga perubahan kedua melalui UU RI No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan bagaimana dampak kewenangan pemerintah pusat sebagai pelaksana *executive preview* dalam pengharmonisasian rancangan peraturan kepala daerah terhadap otonomi daerah

⁴ Pratama, S. M., & Pambudhi, H. D. (2021). Kedudukan, Fungsi, dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah. *Jurnal Analis Hukum (JAH)*, 4(1), Hlm 120–130. <https://journal.undiknas.ac.id/index.php/JAH/article/view/2951>

Pasca Berlakunya UU RI No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

METODE

Bentuk riset penulis yang digunakan ini yaitu penelitian hukum yuridis normatif, yang umumnya dilakukan melalui pemeriksaan bahan pustaka atau data sekunder.⁵ Penelitian ini seringkali dikenal sebagai penelitian teoritis hukum, di mana hukum seringkali ditafsirkan sebagai apa yang tercantum dalam kerangka hukum tertulis (*law in books*) atau sebagai pedoman normatif yang menjadi acuan dalam perilaku manusia yang dianggap pantas.⁶ Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Perubahan Pengaturan Dalam Proses Harmonisasi Terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Harmonisasi hukum dan kerangka hukum di Indonesia mengacu pada upaya atau proses yang sengaja dilakukan untuk membawa konsistensi dan konsistensi terhadap prinsip-prinsip tatanan hukum dan untuk menciptakan keselarasan regulasi perundang-undangan. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) juga menggambarkan konsep dari harmonisasi hukum yang jika ditelaah dalam bentuk prosesnya dilakukan dengan mempertimbangkan rancangan peraturan tersebut secara menyeluruh dan melalui proses pengkajian yang komperhensif.⁷ Pengharmonisasian merupakan serangkaian kegiatan dalam upaya menyelaraskan atau menyerasikan, menyatukan dan menguatkan baik dari segi bentuk maupun substantif, guna menjamin terselenggaranya peraturan perundang-undangan dengan baik.⁸

Maria Farida Indrati menyatakan bahwa kategori norma hukum meliputi regulasi pelaksanaan (*verordnung*) serta aturan yang bersifat otonom (*autonome satzung*).⁹ Regulasi pelaksanaan dan peraturan otonom ini adalah sebuah instrumen hukum untuk menegakkan ketentuan yang telah dituangkan dan terletak mengacu pada aturan yang berada di bawahnya guna dapat disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang.¹⁰ Melalui Pasal 246 UU RI No. 23/2014 bahwa Perkada menjadi sebuah bagian peraturan yang dibentuk akibat adanya wewenang dari undang-undang dalam menjalankan perintah dari Perda untuk melaksanakan petunjuk yang diberikan peraturan perundang-undangan di bawahnya maupun sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada Kepala Daerah.¹¹

Keberadaan Perkada merupakan perpanjangan tangan peraturan perundang-undangan juga menjadi pertimbangan sebagai kebijakan daerah. Adapun kebijakan daerah, berdasarkan regulasi hukum positif yang berkaitan dengan pemerintah daerah baik yang

⁵ Soekanto, S., & Mamuji, S. (2013). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 13.

⁶ Amiruddin & Zainal A. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm. 118.

⁷ Soegiyono. (2015). Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional. <https://puskkpa.lapan.go.id>, Diakses pada 17 Januari 2024.

⁸ Jimly Asshiddiqie, M. A. S. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm 169
http://www.pusdikmin.com/perpus/file/TEORI_HANS_KELSEN_TENTANG_HUKUM.pdf Diakses pada 13 Januari 2024

⁹ *Ibid*, hlm 57.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Mulyawan, R. (2015). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Unpad Press. Hlm 133.

pernah berlaku dan yang masih berlaku dan tugas pembantuan, di samping itu karena adanya perintah yang diatur oleh regulasi yang berlaku dengan kedudukan lebih tinggi.¹² Pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan membutuhkan pertimbangan terhadap situasi khusus, kebudayaan dan pengetahuan lokal pelaksanaan pemerintahan.¹³ Menurut analisis penulis, selama ini kajian permasalahan yang dibahas hampir seluruhnya tentang Perda. Penetapan perda mendapat banyak perhatian karena merupakan hasil nyata dari proses demokrasi di daerah. Aturan-aturan ini dibuat oleh dua lembaga yang dipilih langsung oleh masyarakat. Pada situasi lain, hal itu seperti juga penting untuk melihat potensi permasalahan pada Perkada baik Gubernur maupun Walikota/Bupati hal ini dibuat dalam kerangka amanat peraturan hukum yang lebih tinggi.

Perkada sebagai produk hukum memiliki peran signifikan dalam sistem hukum Indonesia, terutama dalam konteks harmonisasi hukum. Ketika kita mengaitkan Perkada dengan prinsip-prinsip dasar teori jenjang norma hukum, terlihat jelas bahwa posisinya tidak dapat diremehkan. Keberadaan Perkada ini jika dikaitkan dengan penerapan harmonisasi maka dianggap mengisi ruang yang lebih spesifik dalam konteks pengaturan di daerah dan memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan dengan kebutuhan lokal. Aspek ini adalah salah satu manifestasi dari desentralisasi dan otonomi daerah yang diusung oleh negara. Secara teoritis, kita dapat melihat proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Perkada dilaksanakan pada saat berarada tahapan penyusunan dan masih berupa rancangan.

Selayaknya konsep negara hukum, dimana ada legalitas hukum yang mengatur maka disitu ada kewenangan yang diberikan untuk melaksanakan peraturan tersebut. Klausula setiap pasal tersebut disebutkan untuk memutuskan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kemudian yang menentukan mengenai lembaga yang berhak melaksanakan pengharmonisasian. Landasan yuridis mekanisme pengharmonisasian ini diatur berdasarkan UU P3. Selanjutnya pada tingkatan Perkada, keberadaan soal harmonisasi belum dituangkan secara eksplisit yang menyebutkan mengharuskan keterlibatan instansi vertikal dalam proses harmonisasinya berdasarkan UU RI No.12/2011.

Namun demikian, alasan tersebut tidak menghilangkan kewajibannya dalam taat terhadap materi muatan hierarki. Menurut analisa penulis, kedudukannya justru menjadi lebih penting karena langsung bersentuhan dengan implementasi kebijakan di tingkat lokal. Perkada tetap memiliki kekuatan hukum yang mengikat selama dikeluarkan berlandaskan arahan ketentuan dari regulasi yang lebih superior atau atas dasar kuasa yang diberikan dan masuk dalam lingkup *delegated legislation/secondary legislation*.¹⁴ Sehingga, dalam pembentukan Perkada harus tetap mengacu pada prinsip-prinsip yang ada dalam peraturan peraturan yang berada diatas sesuai hierarkinya, meskipun dalam UU RI No. 12/2011 belum tertuang tidak secara eksplisit ketentuan soal proses harmonisasinya.

Tahapan pembentukan Perkada saat ini diatur dalam Permendagri No. 80/2015 yang telah diubah dengan Permendagri No. 120/2018. Berdasarkan peraturan tersebut, Raperkada yang disusun berdasarkan instrumen hukum diatasnya atau otoritas hukum kepala daerah yang selanjutnya diserahkan kepada Biro Hukum provinsi atau nama lainnya dan bagian hukum kabupaten/kota yang ditunjuk untuk dilakukan pembahasan.¹⁵ Selain itu, usulan Raperkada yang telah melalui proses pembahasan dilanjutkan kepada kepala daerah untuk diambil keputusan akhir sebagai bentuk penetapan dan pengundangan.¹⁶ Oleh karena itu, proses pembentukannya harus mengikuti serangkaian langkah dan prosedur yaitu

¹² Aryani, S. (2017). Loc.cit.,Hlm 157.

¹³ *Ibid*

¹⁴ Mulyawan, R. Op.cit. Hlm 234.

¹⁵ Pasal 42 Permendagri No. 120/2018.

¹⁶ Pasal 110 Permendagri No. 120/2018.

dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan sampai dengan penyebarluasan.

Pasca Putusan MKRI No. 137/PUU-XIII/2015 penarikan kembali otoritas gubernur berkapasitas menjadi representatif entitas kewenangan pusat untuk meninjau ulang dalam proses pembatalan atau bahkan pencabutan Perda kabupaten/kota. Begitu pula dengan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang memberikan wewenang serupa terhadap Kemendagri untuk tidak lagi melakukan pencabutan atau pembatalan terhadap Perda Provinsi. Berdasarkan kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka semua kewenangan *executive review* (pembatalan) oleh lembaga eksekutif sudah dicabut dan kewenangan pembatalan peraturan daerah menjadi kewenangan mutlak dari Mahkamah Agung.¹⁷ Selanjutnya amanat yang diberikan pada putusan ini adalah merekomendasikan untuk lebih dilakukannya pelaksanaan *executive abstract preview*, artinya berlandaskan asas negara kesatuan maka sesuai dengan sistem pengawasan berjenjang pemerintah atasan dapat mengontrol pemerintah dibawahnya.¹⁸

Mekanisme seperti ini dikenal dilakukan saat peraturan tersebut masih berbentuk rancangan dan oleh pemerintah pusat dilakukan pengecekan pada produk hukum tersebut sebelum diundangkan atau secara konseptual dapat juga disebut sebagai *executive preview*. Langkah ini dilakukan dimunculkan sebagai pengawasan preventif atas produk hukum daerah dalam proses pembentukan sebelum akan disahkan. Munculah proses ini pada ketentuan yang ada dalam Permendagri No. 80/2015 yang telah diubah sebagaimana Permendagri No. 120/2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan dikenal sebagai fasilitasi dan evaluasi. Secara detail proses ini yaitu sebagai bagian dari pengawasan yang hadir untuk produk hukum daerah termasuk didalamnya terdapat untuk Perkada. Sebagaimana tujuan fasilitasi dan evaluasi dengan adanya *executive preview* ini untuk mengevaluasi dan menyelidiki apakah regulasi lokal yang dibentuk sudah sesuai konsisten dengan harapan masyarakat atau tidak menunjukkan peningkatan kualitas legalitas daerah yang ada serta kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah.¹⁹

Fasilitasi ini merupakan bentuk pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah dalam bentuk peraturan di tingkat provinsi, yang dilakukan oleh Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dan peraturan ditingkat kabupaten/kota melalui Gubernur.²⁰ Tolak ukur pengesahan dalam konteks ini adalah peraturan yang memberikan delegasi serta aturan hukum terkait dengan kedudukan yang lebih tinggi.²¹ Menurut analisis penulis, upaya ini dilakukan sebagai langkah ini diambil sebagai upaya pembinaan yang meliputi pemberian pedoman, petunjuk teknis, serta kerja sama dalam monitoring oleh Kemendagri sebagai perwakilan pemerintah pusat dalam lembaga eksekutif sesuai amanat diperlukannya sebuah *executive preview*.

Merujuk pada pemahaman harmonisasi, maka diartikan proses mengharmoniskan atau menyesuaikan konsep, substansi dan rumusan suatu rancangan aturan hukum, baik dalam bagian internal substansi rancangan dengan aturan lainnya yang telah ada bahkan juga rancangan lain yang sedang dipersiapkan, sehingga membentuk suatu unsur yang terpadu dan sejalan atau tidak dengan peraturan perundang-undang yang lain.²² Disebutkan pula

¹⁷ Pertimbangan Hakim Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Syapriallah, A. (2019). Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview. *Borneo Law Review*, 3(2), 96-112. DOI: <https://doi.org/10.35334/bolrev.v3i2.1077>.

²⁰ Pasal 87 Permendagri No. 80/2015.

²¹ Enny Nurbaningsih, (2019). Problematika Pembentukan Peraturan Daerah. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 316.

²² Wahab, A., & Surya, I. (2023). Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Jurnal Kompilasi Hukum 8(2), Hlm. 113. <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.142>

pada tujuan adanya fasilitasi dan evaluasi ini sejalan dengan tahapan pengharmonisasian bahwa sebagai proses *preview* regulasi yang dipilah dan dianalisis sebelum diundangkan secara cepat dan tepat jika terjadi adanya tumpang tindih.

Penulis menganalisis pelaksanaan antara fasilitasi dan pengharmonisasian ini adalah dua konsep yang terkait erat namun memiliki fokus dan cakupan yang berbeda. Fasilitasi lebih bersifat administratif dan teknis untuk memastikan bahwa Raperkada tidak bertentangan dengan instrumen hukum di atasnya serta mematuhi prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Sedangkan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan adalah proses yang lebih luas dan mendalam dalam memastikan keselarasan dan konsistensi hukum antarperaturan. Menurut teori Hans Kelsen, norma hukum harus memiliki hirarki yang jelas dan konsisten untuk menjaga tatanan hukum.²³ Artinya jika dikaitkan kedua hal tersebut saling melengkapi namun memiliki ruang lingkup dan tujuan yang berbeda dalam prosedur pembentukan aturan hukum dan adanya fasilitasi ini tentu belum dapat disamakan dengan proses pengharmonisasian.

Oleh sebab itu, diperlukan reformasi regulasi melalui berbagai upaya dan strategi guna menciptakan produk hukum yang efektif, fungsional, dan memiliki visi ke depan (*forward looking*).²⁴ Salah satunya membentuk sistem penyelerasan terintegrasi harus diperkuat sejak undang-undang hingga instrumen hukum tingkat lokal. Materi ini kemudian dimunculkan dalam muatan UU RI No. 15/2019. Pada dasarnya, perubahan dari UU RI No. 12/2011 menjadi UU RI No. 15/2019 lebih banyak membahas proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, aspek harmonisasi Perkada tidak diatur secara rinci. Baik proses harmonisasi maupun fasilitasi sebagaimana dimaksud sebelumnya oleh penulis pada tahapan Perkada tidak terlalu berpengaruh banyak dan jika dicermati kembali proses ini tetap mengacu pada peraturan pelaksanaan seperti Permendagri No. 120/2018 dan juga Permenkumham No. 22/2018 yang juga memberikan otoritas kepada perancang Kemenkumham dan biro hukum setiap pemerintah daerah bahwa kegiatan pengharmonisasian untuk Raperkada dilaksanakan oleh masing-masing Pemerintah Daerah maka dengan peraturan ini justru diharmonisasikan melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham.²⁵

Adanya dua tahapan yang berbeda dari lembaga yang juga berbeda dapat menimbulkan sebuah diferensiasi ego dan konflik otoritas. Diperlukan sebuah rekonseptualisasi kelembagaan yang mencakup mengidentifikasi lembaga-lembaga yang paling berwenang dan memilih metode dan sarana tertentu yang digunakan untuk melaksanakan wewenang dengan mempertimbangkan tujuan sebuah nilai *preview* yang dibahas sebelumnya.²⁶ Selain itu, penting untuk memperkuat efektivitas dan penegakan peraturan yang lebih maju untuk menyelaraskan fungsi, metode implementasi, dan kewenangannya dengan yurisdiksi hukum dan peraturan yang relevan. Marak eksesifnya jumlah aturan atau keadaan hiper-regulasi dapat mengakibatkan terjadinya duplikasi aturan baik secara vertikal maupun horizontal.

Adapun berdasarkan perubahan ini, penulis menganalisis bahwa setidaknya ada 2 (dua) penafsiran proses harmonisasi yang dihadapkan otoritas daerah dalam membentuk instrumen lokal Perkada. Pertama, hanya ada satu instansi yang memiliki otoritas dalam tahapan penyelerasan tatanan Raperkada yaitu hanya melalui taring tajam mandat untuk menjalankan proses fasilitasi dari Kemendagri. Pada skenario ini proses penyusunan Raperkada melewati tahapan fasilitasi sebagaimana yang diatur dalam Permendagri

²³ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. Hlm 8

²⁴ Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Hasil Analisis Dan Evaluasi Hukum Tahun 2016-2017.

²⁵ Pasal 3 jo Pasal 4 Permenkumham 22/2018

²⁶ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. (2019). Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK). Hlm 62.

80/2015 jo Permendagri 120/2018 yang melibatkan biro hukum dan diamanatkan wajib diikuti. Kemudian keberadaan Kemenkumham tidak bisa dianggap sebagai sumber otoritas yang otoritatif karena adanya Permenkumham No. 22/2018. Hal ini disebabkan adanya pembagian kekuasaan yang menyatakan bahwa Kemendagri bertugas mengawasi jalannya koridor otonomi daerah termasuk didalamnya penyusunan instrumen hukum lokal. Akibatnya, proses penyelarasan substansi hukum yang ada pada Perkada ini hanya dapat dilakukan oleh Kemendagri. Tidak hanya itu, pada dinamika ini belum ada kejelasan hukum mengenai wadah hukum untuk menjawab kemampuan Kemenkumham karena penerapan Permenkumham ini bisa saja bertentangan dengan peraturan lainnya. Sejauh yang penulis ketahui bahwa rujukan pada konsideran “menimbang” dalam Permenkumham No. 22/2018 hanya terbatas pada konten yang diatur pada PP 59/2015 saja dan tidak mengacu pada batasan tingkat yang lebih tinggi yang telah diubah melalui UU RI No. 15/2019 ini.

Alternatif lain kedua yang dipertimbangkan saat menafsirkan dua peraturan ini adalah penugasan proses ini tetap melibatkan kedua instansi yaitu Kemenkumham dan Kemendagri sebagai *dobel check* berdasarkan kedua peraturan tersebut. Kemenkumham menjalankan tanggung jawab atas penyelarasan instrumen hukum lokal sesuai amanat yang ada di Permenkumham No. 22/2018. Dengan demikian, tugas Kemendagri lebih berfokus pada perspektifnya sebagai pembina dan pengawas atas dalam materi muatan yang tetap berada dalam koridor hukum yang benar dan tidak disalahgunakan sesuai kerangka otoritas otonomi daerah. Ini juga berkaitan dengan otoritas Kemendagri agar tidak dapat mencampuri urusan lain diluar bidang yang telah ditentukan dan diatur tersebut.

Tanpa adanya badan yang khusus dibentuk untuk mengawasi dan mengatur regulasi, maka *overregulasi* diperkirakan akan terus terjadi. Langkah logis berikutnya adalah membangun upaya terkoordinasi untuk menyederhanakan peraturan. Hal ini dapat dicapai dengan menginventarisasi peraturan yang ada, mengidentifikasi permasalahan dan pemangku kepentingan, mengevaluasi peraturan yang bermasalah, dan menghilangkan peraturan yang tidak diperlukan. Sistem hukum Indonesia yang terus berkembang berkaitan erat dengan politik seputar pembuatan undang-undang, sehingga menciptakan lingkungan yang dinamis untuk reformasi peraturan. Sistem hukum suatu negara dibentuk oleh beragam kepentingan politik yang pada gilirannya mempengaruhi perkembangan kebijakan dan peraturan hukum kedepannya yang akan dihasilkan.

Tidak lama kemudian dari lahirnya UU RI No. 15/2019, pemerintah pusat dan DPR membuat gebrakan besar dalam sejarah legislasi dengan menggunakan pendekatan omnibus. Munculnya UU RI No. 13/2022 merupakan jawaban atas Putusan MK Nomor 91/PUU-XVII/2020 yang menjadi dasar masuknya aturan mengenai pendekatan omnibus dan pelibatan masyarakat serta partisipasi masyarakat. Tidak hanya itu, perubahan ini memiliki perubahan signifikan terhadap instrumen hukum lokal yang berbeda-beda, memastikan konsistensi dengan persyaratan instrumen hukum tingkat nasional. Bentuk kekonsistenan yang dimaksud yaitu tidak ada kemungkinan terjadinya konflik atau duplikasi undang-undang, baik secara vertikal (antar pusat) maupun horizontal (antar daerah). Mekanisme ini kemudian seiring dengan penekanan soal *executive preview* yang menjadi koreksi kembali.

Hal ini ditunjukkan dengan adanya restrukturisasi otoritas dalam pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan hingga ketinggian level Perkada yang menjadi sepenuhnya kewenangan Kemenkumham. Landasan yuridis mekanisme harmonisasi ini bermula dari adanya perubahan terhadap Raperda Provinsi dipusatkan menjadi kewenangan lembaga vertikal pusat yang menyelenggarakan urusan pembentukan perundang-undangan.²⁷ Kemudian keberlakuan yang bersifat wajib ini berlaku juga pada pelaksanaan harmonisasi

²⁷ Pasal 58 ayat (2) UU RI No. 13/2022.

ditingkat Perkada muncul pada Pasal 97D memberikan penekanan pada kosenpsi pengharmonisasian pada Raperda baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Ketentuan ini sifatnya berlaku mutatis mutandis terhadap Raperkada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Istilah mutatis mutandis dalam konteks hukum berarti bahwa ketentuan yang berlaku dalam situasi yang disebutkan diterapkan dengan penyesuaian yang diperlukan terhadap situasi lain.²⁸ Sepanjang penafsiran gramatikal oleh penulis, maka dimaknai prinsip-prinsip dan prosedur yang digunakan untuk harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi pada Raperda juga harus diterapkan dengan penyesuaian yang relevan terhadap Raperkada. Pada konteks pelaksanaan harmonisasi ini kemudian menjadi tanggung jawab terstruktur dan terkoordinasi antara pemerintah daerah sebagai solusi untuk memperkuat pelaksanaan kebijakan publik dan mengurangi tumpang tindih peraturan ditingkat daerah.

Ketika suatu norma menetapkan tindakan orang atau badan tertentu mempunyai syarat atau akibat hukum, berarti hanya orang tersebut yang mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk melakukan tindakan hukum.²⁹ Artinya, hanya subjek tersebut yang kompeten secara wewenang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perlakuan sebagai konsekuensi hukum menurut sebuah norma tertentu. Telah dijelaskan oleh penulis sebelumnya, maka keterlibatan Kemenkumham terlibat pada implmentasi harmonisari Raperkada berdasarkan interpretasi terhadap keberadaan kementerian atau lembaga vertikal yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keterlibatan ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam pasal 99A yang mengamanatkan untuk melaksanakan tugas tersebut secara berkesinambungan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

UU RI No. 13/2022 membawa perubahan signifikan dalam hal kewenangan lembaga untuk mengharmonisasikan produk hukum daerah, yang sekarang menjadi kewenangan Kemenkumham. Pada sistem hukum yang telah dijelaskan jika aturan yang mempunyai tingkatan lebih atas memiliki otoritas yang bertujuan untuk mengendalikan atau mengatur aturan dibawahnya dan tidak bertabrakan.³⁰ Inkonstitusional dan tidak legalnya suatu norma berdasar pada suatu sebab harus tetap dipresuposisikan sebagai keabsahan, yang artinya terdapat peluang untuk dibatalkan dan dapat dinyatakan tidak berlaku.³¹ Sejalan juga dengan teori *Stufenbau*, Permendagri sebagai instrumen dibawahnya seharusnya menyesuaikan atau tidak berlaku apabila bertentangan dengan undang-undang sebagai instrumen hukum diatasnya.

Interaksi di antara dua lembaga ini yang telah dibahas sebelumnya tidak bisa diabaikan begitu saja. Adanya dualisme kewenangan pengharmonisasian Raperkada antara Kemendagri dan Kemenkumham terjadi sebagai konsekuensi dari belum dilakukannya perubahan peraturan teknis. Regulasi yang dirujuk dalam hal ini adalah Permendagri 80/2015 jo Permendagri 120/2018 yang masih mengatur secara jelas mengenai kewenangan ini dalam bentuk fasilitasi. Hingga saat penulisan analisis oleh Penulis ini belum diterbitkan perbaharuan kewenangan ini. Peraturan Menteri diartikan sebagai peraturan perundang-undangan delegasian (*delegated legislation*).³² Menurut penulis, Permendagri 80/2015 jo Permendagri 120/2018 sebagai pembentukan suatu undang-undang masih dalam satu tarikan nafas yang sama secara vertikal dengan aturan yang mengatur mengenai

²⁸ Arti Mutatis Mutandis dan Contohnya. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-mutatis-mutandis-dan-contohnya-lt4bdfcd4e7c122/>. Diakses pada tanggal 23 Juni 2024.

²⁹ Jimly Assidique. (2006), Hlm 80.

³⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto. (2002). Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius. Hlm 11.

³¹ Jimly Assidique. (2006). Hlm 145.

³² Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan-lt5264d6b08c174/>. Diakses pada tanggal 30 Juni 2024.

harmonisasi ditingkat produk hukum daerah pada UU RI No. 12/2011 pada hakikatnya mengatur lebih lanjut materi yang diatur dalam regulasi yang mendelegasikannya dan kemudian diubah pada UU RI No. 15/2019. Namun, seiring dengan perubahan hukum yang terjadi, khususnya dengan diberlakukannya UU 13/2022, keberlakuan pasal yang mengatur soal fasilitasi dalam Permendagri tersebut perlu dikaji ulang.

Diberlakukannya UU RI No. 13/2022, yang memperbarui beberapa ketentuan dalam UU RI No. 23/2014, terjadi beberapa perubahan signifikan terkait alur harmonisasi dalam pembentukan Perkada. Salah satu perubahan penting adalah penguatan mekanisme harmonisasi guna menjamin bahwa Perkada yang diperoleh tidak hanya konsisten dengan instrumen hukum di atasnya, tetapi juga relevan dan efektif dalam mengatasi isu-isu yang ada di tingkat lokal. Harmonisasi ini menjadi kunci untuk mencegah tumpang tindih peraturan dan untuk memastikan bahwa setiap Perkada dapat diimplementasikan dengan baik tanpa menimbulkan kebingungan hukum. Selain itu, proses harmonisasi juga harus mampu menyeimbangkan antara kebutuhan untuk menjaga kesesuaian dengan regulasi nasional dan kebutuhan untuk menjawab isu-isu lokal yang spesifik.

Dampak Sentralisasi Kewenangan *Executive Preview* Dan Harmonisasi Vertikal Dalam Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya memang telah memperoleh kewenangan untuk mengatur wilayahnya secara mandiri yang didelegasikan berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 sebagai asas desentralisasi otonomi daerah. Soehino menjelaskan bahwa konsep otonomi seluas-luasnya mengacu pada pemberian wewenang yang maksimal kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.³³ Namun, hal ini tidak berarti bahwa pemerintah daerah memiliki kebebasan penuh tanpa pengawasan. Pemerintah pusat tetap memiliki peran pengendalian, dan ada sejumlah aspek yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi tersebut. Otonomi daerah tetap berada dalam kerangka aturan dan batasan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.³⁴

Pengawasan berjenjang kiranya dapat diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan dari lembaga, instansi atau badan yang lebih tinggi sehingga bersifat vertikal dari atas kebawah atau pengawasan *top down*. Pengawasan ini juga sebagai salah satu bagian dari *checks and balances* antar lembaga negara. Prinsip *checks and balances* pada pemerintah daerah ditujukan agar adanya lingkaran sinergi untuk saling mengawasi, dan menghindari potensi kekuasaan yang sewenang-wenang.³⁵ Konsep *executive preview* yang dilakukan dalam bentuk pengharmonisasian merupakan bentuk upaya pengawasan dalam pencegahan terhadap munculnya produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan yang ada dan lebih tinggi serta kepentingan umum. Sehingga, pengawasan ini memberikan dampak signifikan antara jalannya otonomi daerah dan tujuan pembinaan hukum di Indonesia. Kebebasan berotonomi bukan berarti tanpa diawasi. Tidak diperbolehkan ada sistem otonomi yang sama sekali tanpa mendapatkan pengawasan.

Lebih detailnya, Menurut Bagir Mannan ada dua bentuk pengawasan dalam pemerintahan sendiri: pengawasan preventif dan pengawasan represif. Kedua bentuk pengawasan tersebut fokus pada memastikan kepatuhan terhadap peraturan daerah mengenai pembuatan produk hukum dan memantau tindakan instansi pemerintah daerah. Hal ini dilakukan melalui kekuasaan untuk menyetujui pengawasan preventif atau menunda

³³ Mardiasmo. (2002). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Andi Offset. Hlm 46.

³⁴ *Ibid*

³⁵ Djumara, N. (n.d.). *Dimensi-Dimensi Pokok Check and Balances Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia*.

atau menghentikan pengawasan represif.³⁶ Pengawasan preventif mengacu pada tindakan memberikan tanggung jawab kepada individu yang berwenang untuk mencegah terjadinya suatu peristiwa. Demikian pula mekanisme pengharmonisasian yang harus dilalui oleh Raperkada oleh Kemenkumham ada lantaran munculnya pengawasan berjenjang yang berguna untuk kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan untuk mencegah adanya tumpang tindih.

Kemunculan wewenang pengharmonisasian ini saat ini melalui UU RI No. 13/2022 dapat dimaknai sebagai bentuk penyempurna adanya kontrol pemerintah pusat dalam menciptakan peraturan perundang-undangan yang selaras atau harmoni disektor horizontal antar pemerintah daerah dan selaras disektor vertikal antara pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Menurut hemat penulis, analisis mekanisme ini juga memberikan legalitas terhadap kewenangan kepada pemerintah pusat untuk mengawasi dan mengarahkan pelaksanaan otonomi daerah. Secara khusus pembentukan Perkada memuat dasar sebagai yang aturan teknis dan kemungkinan kebutuhan masyarakat yang dimana aturan muatan tersebut tetap dalam koridor otonomi daerah dan dilakukan pengawasan preventif untuk terhindar dari permasalahan. Pembatasan terhadap otonomi daerah dalam mengatur dan mengurus urusannya sendiri yang disertai dengan beberapa kewajiban tertentu adalah konsekuensi logis dari penerapan prinsip negara hukum. Pada konteks pengharmonisasian ini, keberadaan hubungan yang saling mengimbangi dan mengawasi antara pemerintah pusat dan daerah dimaksudkan untuk memastikan bahwa otonomi daerah tidak ditekan secara berlebihan, tetapi tetap dalam batasan yang diperlukan untuk menjaga keselarasan dalam menjalankan pemerintahan.

Pengharmonisasian yang dipusatkan secara langsung terhadap instansi vertikal pusat dapat dilakukan tidak hanya menjadi formalitas dalam proses pembuatan Perkada, tetapi juga mencakup tahapan koreksi terhadap substansi materi Perkada tersebut serta sebagai sarana untuk memperbaiki kesenjangan antara perkada dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Hal ini mencakup baik peraturan vertikal yang bersifat superordinat maupun konflik horizontal dengan produk hukum Kanwil Kemenkumham dan daerah lain dalam satu wilayah guna mencapai keberhasilan dalam penataan regulasi yang ada di Indonesia. Lebih lanjut, pemerintah pusat yang diwakili oleh Kemenkumham tidak memiliki kepentingan langsung terhadap masalah atau kerugian yang mungkin timbul akibat konflik antar norma hukum dalam Perkada tersebut. Perhatian utamanya nanti adalah materi yang diperhatikan sejajar dengan kepentingan nasional yang sangat terkait dengan proses pelaksanaan desentralisasi di daerah untuk menjalankan wewenang dan fungsi. Menurut Muhammad Suharjono, masalah substansi sering kali tidak hanya berasal dari ketidakmampuan perancang, tetapi juga dari berbagai pengaruh kepentingan dalam Perkada.³⁷ Hanya saja dalam penerapan asas sentralisasi tidak boleh terlalu berlebihan sehingga tidak sejalan dengan paham demokratisasi dan mematikan daya kreativitas daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Pada konteks negara kesatuan yang menerapkan pendekatan *Stufenbau des Recht*, hukum positif dibangun secara hierarkis yaitu dimana aturan yang lebih rendah harus didasarkan pada dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan dijamin konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Cara ini sesuai dengan konsep hukum di bidang hukum bahwa "*lex superior derogate lex legi inferiori*". Berlandaskan kedua teori ini, sangat memungkinkan pengawasan materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hadir sebagai sebuah proses yang harus dilewati

³⁶Widodo Ekathahjana, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008) hlm 43.

³⁷ Muhammad Aziz Sulisty Wibowo. (2018), *Penguatan Executive Preview Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

secara bertahap dalam pembentukan Perkada. Sebagai produk hukum, peraturan perundang-undangan memiliki sifat universal dan berlaku secara umum. Peranan Perancang sangatlah vital, sebagai *conditio sine qua non* atau kondisi yang sangat diperlukan. Berarti skenario ini menjalankan bahwa kemampuan perancang dalam menciptakan produk hukum daerah menjadi penting dan mempunyai dampak signifikan terhadap kualitas produk yang dihasilkan. Jika perancang tidak terlibat dalam pembuatan produk hukum lokal, ketidakpatuhan terhadap proses pengharmonisasian ini akan mengakibatkan adanya cacat formil.

Kedudukan pemerintah pusat akhirnya mempunyai pengaruh berupa konsistensi pembentukan peraturan perundang-undangan, maka pemutakhiran ketentuan tersebut justru akan semakin mempertegas posisi pemerintah pusat terhadap nilai-nilai keadilan dan kepentingan, serta berkat pengaruhnya, kepastian hukum praktis terjamin, kewajiban, hak, dan larangan-larangan bagi masyarakat juga terkendalikan.³⁸ Selain itu adanya pembaharuan ini juga dapat meningkatkan keselarasan antara Perkada dan peraturan yang lebih tinggi, sehingga dapat mencegah terjadinya konflik vertikal dengan instansi pemerintah lainnya. Adanya sinkronisasi seperti ini yang lebih baik, potensi benturan kewenangan dapat diminimalkan, sehingga tercipta keharmonisan dalam pelaksanaan kebijakan di berbagai tingkatan pemerintahan. Pelaksanaan harmonisasi pada tingkat vertikal ini juga menjadi solusi terhadap masalah pembatalan produk hukum daerah yang isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Harmonisasi ini membantu memastikan bahwa materi muatan atau klausul dalam produk hukum daerah tidak mengandung unsur diskriminasi atau pelanggaran hak asasi manusia, serta menghindari pelanggaran terhadap prinsip-prinsip fundamental lainnya.³⁹

Namun, proses mekanisme pengharmonisasian oleh Kemenkumham terdapat kendala signifikan yaitu kurangnya mekanisme kontrol yang efektif dan tuntas dalam tahap pra pengesahan. Hal ini dapat terlihat dalam mekanisme yang terdapat dalam akhir dari proses pengharmonisasian hanya ada pengeluaran surat selesai harmonisasi yang berisikan bahwa substansi Raperkada telah diperiksa adanya sistem pengawasan yang memadai untuk memastikan bahwa masukan dan rekomendasi hasil harmonisasi tetap dipertahankan hingga tahap akhir sebelum peraturan tersebut diundangkan. Kekurangan kontrol langsung ini menyebabkan tidak ada jaminan bahwa hasil koreksi yang diberikan oleh Kemenkumham apakah telah diterapkan sesuai hasil akhir proses harmonisasi. Kondisi ini menjadi lebih jelas saat terjadi gugatan terhadap peraturan yang telah diundangkan, di mana sering kali baru terungkap bahwa peraturan tersebut tidak konsisten dengan hasil harmonisasi awal.

Makna dari adanya *executive preview* memberikan kerangka bahwa seharusnya ada evaluasi awal yang komprehensif untuk memastikan setiap rancangan peraturan memenuhi standar harmonisasi sebelum diundangkan. Kedekatan hubungan hukum dengan pencapaian tujuan nasional memerlukan adanya sistem hukum yang efisien dan berkualitas. Sistem ini harus dirancang dengan baik untuk memastikan bahwa setiap peraturan mendukung pencapaian tujuan nasional secara konsisten dan terkoordinasi serta menghindari adanya hambatan atau ketidaksesuaian yang dapat mengganggu proses pembangunan nasional. Pembangunan suatu bangsa ditopang oleh kualitas hukum dan institusi yang baik.⁴⁰ Menurut pendapat penulis, mekanisme kontrol yang lebih transparan dan partisipatif dapat menjembatani kesenjangan antara harmonisasi dan pengesahan

³⁸ Putri, K. D. A., & Arifin, R. (2019). "Tinjauan Teoritis Keadilan Dan Kepastian Dalam Hukum Di Indonesia (The Theoretical Review of Justice and Legal Certainty in Indonesia)". MIMBAR YUSTITIA, No. 2(2),: 142-158. <http://www.e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/mimbar/article/view/1344>

³⁹ Barlian, A. E. A. (2016). "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum". FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum, No. 10(4):. 605-622. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801>.

⁴⁰ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. Op.cit. Hlm 25.

peraturan perlu diperhatikan sebagai titik kelemahan yang muncul dalam pemusatan pengawasan secara vertikal dari pemerintah pusat agar tetap terjaga hingga tahap final.

Peran Kemenkumham yang dominan tersebut berakhir tanpa adanya kelanjutan pemeriksaan materi muatan yang lebih ketat (*double check*) pada saat berlanjut ketahap selanjutnya, maka hal ini dapat menciptakan jurang dalam pengawasan, dimana Kemenkumham memiliki otoritas penuh untuk mengevaluasi kembali hasil harmonisasi tanpa masukan langsung dari pihak yang menyusun peraturan tersebut. Dengan demikian, peraturan yang dihasilkan tidak hanya harmonis dengan ketentuan di tingkat pusat tetapi juga dapat diimplementasikan secara efektif dan konsisten di tingkat daerah. Hal ini seharusnya menjamin bahwa setiap peraturan yang disahkan sejalan dengan kebijakan dan strategi nasional yang dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan di seluruh wilayah Indonesia. Disisi lain, kurangnya mekanisme pengawasan dan kontrol yang terstruktur setelah proses harmonisasi mengakibatkan ketidakpastian mengenai penerapan hasil harmonisasi.

PENUTUP

Maka dapat disimpulkan, terhadap sisi otonomi daerah yang awalnya diharapkan dapat memperkuat pemerintahan lokal kini justru menghadapi tantangan baru, terutama terkait peran gubernur, walikota, dan bupati yang sering kali dipandang sebagai penguasa kecil di wilayahnya masing-masing. Ini menunjukkan pentingnya keseimbangan antara otonomi daerah dan keselarasan dengan kebijakan nasional untuk memastikan efektivitas implementasi kebijakan di seluruh wilayah Indonesia. Kurangnya mekanisme pengawasan setelah harmonisasi menambah ketidakpastian dalam penerapan hasil harmonisasi, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi stabilitas hukum secara keseluruhan. Oleh karenanya, keberadaan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah ini didasari adanya pengharmonisasian dan sinkronisasi yang diubah melalui UU RI No. 13/2022 terhadap Perkada yang semulanya oleh Kemendagri kemudian diubah menjadi Kemenkumham sebagai lembaga sementara sebelum kementerian khusus dibentuk.

Makna dari adanya *executive preview* memberikan kerangka bahwa seharusnya ada evaluasi awal yang komprehensif untuk memastikan setiap rancangan peraturan memenuhi standar harmonisasi sebelum diundangkan. Pengawasan tersebut tidak untuk bermaksud mengganggu jalannya pelaksanaan otonomi daerah karena yang dilakukan harmonisasi pada rancangan peraturan kepala daerah hanyalah dalam koridor *legal structure* bukan *legal substance*. *Legal structure* yang dimaksudkan adalah bagaimana raperkada tersebut dapat tersinkronisasi dengan baik dan benar terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini berdasar pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan. Jadi, bukan untuk terlalu ikut campur pada substansi didalam pengaturan didalam raperkada atau dalam hal ini materi muatan kebutuhan hukum di masing-masing daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin & Zainal A. (2006). Pengantar Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm. 118.
- Enny Nurbaningsih, (2019). Problematika Pembentukan Peraturan Daerah. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 316.
- Jimly Asshiddiqie, M. A. S. (2006). Teori Hans Kelsen tentang Hukum. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm 169
http://www.pusdikmin.com/perpus/file/TEORI_HANS_KELSEN_TENTANG_HUKU_M.pdf

- Mardiasmo. (2002). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Andi Offset. Hlm 46.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. (2002). Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius. Hlm 11.
- Mulyawan, R. (2015). Sistem Pemerintahan Indonesia. Bandung: Unpad Press. Hlm 133.
- Soegiyono. (2015). Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional. <https://puskkpa.lapan.go.id> , Diakses pada 17 Januari 2024.
- Soekanto, S., & Mamuji, S. (2013). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 13.
- Widodo Ekathahjana, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008) hlm 43.

Artikel Jurnal (DOI)

- Ayu, G., & Parsa, W. (2023). *Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Aspek* Aryani, S. (2017). Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah. *Badamai Law Journal*, 2(1), Hlm 153. <https://doi.org/10.32801/damai.v2i1.3392>
- Barlian, A. E. A. (2016). "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum". *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, No. 10(4): 605-622. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801> .
- Djumara, N. (n.d.). Dimensi-Dimensi Pokok Check and Balances Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia.
- Febriani, Ayu, Muthiara Wasti. (2023). "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 7 (91). Hlm 35-58. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6483>
- Pratama, S. M., & Pambudhi, H. D. (2021). Kedudukan, Fungsi, dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah. *Jurnal Analis Hukum (JAH)*, 4(1), Hlm 120-130. <https://journal.undiknas.ac.id/index.php/JAH/article/view/2951>
- Putri, K. D. A., & Arifin, R. (2019). "Tinjauan Teoritis Keadilan Dan Kepastian Dalam Hukum Di Indonesia (The Theoretical Review of Justice and Legal Certainty in Indonesia)". *MIMBAR YUSTITIA*, No. 2(2),: 142-158. <http://www.e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/mimbar/article/view/1344>
- Syapriallah, A. (2019). Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview. *Borneo Law Review*, 3(2), 96-112. DOI: <https://doi.org/10.35334/bolrev.v3i2.1077> .
- Trinanda, D. (2022). "Pembatalan Peraturan Kepala Daerah: Studi Permendagri Nomor 120 Tahun 2018." *Ijtihad* 38 (1)

Wahab, A., & Surya, I. (2023). Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Jurnal Kompilasi Hukum 8(2), Hlm. 113. <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.142>

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangn yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangn.

Surat Edaran Kementerian Hukum dan Ham Nomor M.H-01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara Proseduer Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Sumber Lainnya

Hukum Online. (2021). Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan-lt5264d6b08c174/> Diakses pada tanggal 30 Juni 2024.

Hukum Online. (2021). Arti Mutatis Mutandis dan Contohnya. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-mutatis-mutandis-dan-contohnya-lt4bdfcd4e7c122/> Diakses pada tanggal 23 Juni 2024.

Muhammad Aziz Sulistyowibowo. (2018), Penguatan Executive Preview Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. (2019). Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK). Hlm 62.

