

OPTIMALISASI MODEL EXECUTIVE PREVIEW SECARA VERTIKAL TERHADAP RANCANGAN PERATURAN DAERAH YANG DISHARMONISASI

OPTIMIZATION OF VERTICALLY PREVIEW EXECUTIVE MODEL AGAINST DISHARMONIZED DRAFT REGIONAL REGULATIONS

Raisya Setya Cahyani,¹ Galih Raka Siwi,² Hana Faridah³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang

¹ E-mail: 1910631010259@student.unsika.ac.id

² E-mail: 1910631010023@student.unsika.ac.id

Abstract

The rise of problematic Regional Regulations, either seen in manufacturing or legal drafting or seen in terms of substance, such as contrary to the above regulations, contrary to regulations of its level, not meeting the principles in its formation, lack of integration with development, and less clear formulation resulted in the need for supervision in terms of the formation of regional regulations. This research uses normative juridical by examining secondary and primary legal materials, as well as using a statutory approach, case approach, and conceptual approach. The result of this study is that although the Constitutional Court in its decisions in 2015 and 2016 rescinded the authority held by the Ministry of Home Affairs and the Governor in terms of the cancellation of local regulations, it did not undermine the authority of the central government and the Governor in terms of supervision of local regulations. The Central Government (Ministry of Home Affairs and the Ministry of Law and Human Rights) still has authority in the supervision of provincial regulations. The Governor with Kanwil Kumham certainly still has supervisory authority in terms of district / city regulations. The supervision can be done through the executive preview model, namely by strictly selecting the register number in the Regional Regulation. This executive preview model is also expected to be used as one way that the enacted Regional Regulations are completely in line with the needs of the community, and will not be easy to submit material tests to the Supreme Court.

Keyowrd: *Executive Preview, Regional Regulations, Disharmonized*

Abstrak

Maraknya Peraturan Daerah yang bermasalah, baik dilihat secara pembuatan atau *legal drafting* maupun dilihat dari segi substansi, seperti bertentangan dengan peraturan diatasnya, bertentangan dengan peraturan setingkatnya, tidak memenuhi asas-asas dalam pembentukannya, kurangnya integrasi dengan pembangunan, serta perumusan yang kurang jelas mengakibatkan perlunya pengawasan dalam hal pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini menggunakan yuridis normative dengan mengkaji bahan hukum sekunder serta primer, serta menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa meskipun MK pada putusannya tahun 2015 dan 2016 membantalkan kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian dalam

Negeri serta Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan daerah, tidak merontokan kewenangan Pemerintah pusat dan Gubernur dalam hal pengawasan atas peraturan daerah. Pemerintah Pusat (Kementerian dalam Negeri serta Kemterian Hukum dan HAM) masih memiliki kewenangan dalam pengawasan atas Peraturan Daerah Provinsi. Gubernur dengan Kanwil Kumham tentu masih memiliki pula kewenangan pengawasan dalam hal peraturan daerah kabupaten/Kota. Pengawasannya bisa dilakukan melalui model *executive preview* yakni dengan penyeleksian secara ketat pemberian nomor register pada Peraturan Daerah. Model *executive preview* ini diharapkan pula dapat dipergunakan sebagai salah satu cara agar Peraturan Daerah yang diundangkan benar-benar selaras dengan kebutuhan masyarakat, serta tidak akan mudah untuk di ajukan uji materil ke Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Executive Preview, Peraturan Daerah, Disharmonisasi

A. PENDAHULUAN

Secara histroris sejak diundangkannya UU 22 Tahun 1999 Indonesia mulai memberlakukan sistem pemerintahan otonomi daerah, yang mana pada sistem ini pemerintah tingkat nasional akan membagi sebagian pekerjaan kepada pemerintah di tingkat daerah.¹ Sistem pemerintahan model ini berangsur-angsur mengalami berbagai pembaharuan sehingga dapat diterima dengan baik oleh masyarakat sebagai suatu model yang dapat memberikan keuntungan untuk kesejahteraan masyarakat daerah.

Pemerintah di tingkat daerah akan menjalankan sebagian pekerjaan yang telah didapatnya dari pemerintah tingkat nasional dengan penuh rasa tanggung jawab dan tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan. Pemerintah di tingkat nasional tetap memiliki hak serta kewajiban untuk *controlling/* pengawasan terhadap kegiatan pemerintah tingkat daerah. Hal itu karena kedudukan pemerintah tingkat daerah sebagai bagian dari struktur Negara Kesatuan RI, bukan dimaknai sebagai *freedom/kemerdekaan* yang sebebas-bebasnya. Maka secara inheren, hak pengawasan *controlling/* pengawasan terhadap kegiatan pemerintah tingkat daerah tidak dapat diabaikan.²

Merujuk kepada Pasal 18 Konstitusi Negara RI bahwa pemerintah tingkat Nasional itu mengarah kepada pemerintahan Negara Kesatuan RI, sedangkan

¹ Sani Safitri, "Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia," *JURNAL CRIKSETRA* 5, no. 9 (2016): 81.

² Lies Ariany, "Implementasi Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 3 (2012): 3.

pemerintah tingkat daerah merujuk kepada pemerintahan provinsi dan pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota. Pemerintah tingkat daerah denggap lebih dekat serta mengetahui berbagai kebutuhan/potensi masyarakat daerahnya, mulai bidang ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, sampai peraturan/kebijakan seperti apa yang dibutuhkan oleh masyarakat daerahnya (*selfregulating power*). Pembentukan kebijakan/peraturan yang dibuat oleh pemerintah tingkat daerah semata-mata dalam rangka menjalankan otonomi daerah serta tugas pembantuan, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) Konstitusi RI. Pada penyusunan kebijakan/peraturan daerah, pemerintah di tingkat daerah tidak diperkenankan membuat kebijakan kebijakan/peraturan daerah yang disharmonisasi dengan Pancasila, kepentingan umum, serta peraturan perundangan diatasnya.³

Di Indonesia sendiri, masalah *over regulations* baik pada peraturan tingkat nasional maupun peraturan tingkat daerah (*local wet*) bukanlah suatu permasalahan yang baru.⁴ Disharmonisasi dari suatu kebijakan/peraturan yang dibentuk oleh pemerintah di tingkat daerah ini akan menjadi problematika tersendiri antara Pemerintah tingkat nasional dengan pemerintah tingkat daerah yang mengundangkan kebijakan/peraturan daerahnya tersebut. Bukan menjadi permasalahan yang awam bagi pemerhati konstitusi, bahwa sebanyak 3.143 Peraturan daerah dibatalkan oleh Pemerintah tingkat Pusat. Alasan pemerintah membatalkan Peraturan daerah tersebut diakibatkan karena, tidak sejalan dengan semangat persatuan berbangsa dan bernegara, tidak sejalan dengan visi misi Indonesia yakni khususnya di bidang perekonomian, serta bertentangan dengan aturan diatasnya.⁵ Namun sejak adanya putusan MK, kewenangan Kementerian Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan daerah Provinsi serta kewenangan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi hilang

³ Amelia Haryanti, *Sistem Pemerintahan Daerah* (Tangerang Selatan: UNPAM PRESS, 2019).

⁴ Gaudensius Suhardi Dewan Redaksi Media Group, “Obesitas Regulasi,” pshk.or.id, 2019, <https://pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>.

⁵ Wahyu Tri Hartomo, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota,” *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 15, no. 2 (2018): 28–29.

dan tidak mempunyai keabsahan secara hukum.⁶ Putusan MK tersebut memperkuat MA sebagai satu-satunya lembaga yang berhak menguji peraturan perundang-undang dibawah UU sesuai dengan amanat konstitusi.⁷

Pengujian yang dilakukan oleh MA merupakan pengujian yang bersifat melihat kepada materi muatan atau substansi dari sebuah peraturan perundang-undangan (Hak uji materil).⁸ Masih banyaknya catatan penting terhadap pengujian di MA yakni khususnya mengenai hukum acara dari pengujian peraturan perundang-undangannya, seperti persidangan yang tidak dilakukan secara terbuka, tidak terdapat kepastian mengenai batas waktu penyelesaian pengujian, sifat dari putusan MA yang tidak memberikan kepastian, sifat MA yang bersifat pasif (menunggu pemohon mengajukan keberlakuan suatu peraturan daerah yang dirasa merugikan), serta pengenaan biaya pada proses pengujiannya.⁹

Meskipun Putusan MK mencabut kewenangan pemerintah di tingkat pusat terhadap Peraturan Daerah, namun putusan MK tersebut tidak menghilangkan kewenangan pengawasan yang telah dimiliki oleh pemerintah tingkat pusat yakni berkaitan dengan nomor register Perda.¹⁰ Pemerintah tingkat pusat memiliki kewenangan pengawasan hanya sebelum Peraturan daerah tersebut diundangkan.¹¹ Pengawasan model tersebut dikenal sebagai model pengawasan

⁶ Rizki Jayuska and Ismail Marzuki, “Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021,” *PAGARUYUANG Law Journal* 4, no. 2 (2021): 157.

⁷ Rahmat Qadri Nasrun, Husni Djalil, and Efendi, “Kedudukan Peraturan Daerah Yang Dibatalkan Oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Setelah Putusan MK No. 137/PUU-XVIII/2015,” *Syiah Kuala Law Journal* 3, no. 1 (2019): 105.

⁸ Jefri S. Pakaya, “Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah (Redesain of Judicial Review System of Regional Regulations),” *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 14, no. 1 (2017): 91.

⁹ Erna Ratnaningsih, “Problematika Pengujian Peraturan Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung (MA) Paska Putusan MK Tentang Pemerintah Daerah,” Binus University Business Law, 2017, <https://business-law.binus.ac.id/2017/11/30/problematika-pengujian-peraturan-perundang-undangan-oleh-mahkamah-agung-ma-paska-putusan-mk-tentang-pemerintah-daerah/>.

¹⁰ Eriko Fahri Ginting and Dian Agung Wicaksono, “Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah,” *JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM* 4, no. 3 (2020): 404.

¹¹ “Hak Batalkan Perda Dihapus, Mendagri Perkuat Pengawasan Kebijakan,” BADAN LITBANG Badan Penelitian dan Pengembangan KEMENTERIAN DALAM NEGERI, 2017, <https://litbang.kemendagri.go.id/website/hak-batalkan-perda-dihapus-mendagri-perkuat-pengawasan-kebijakan/>.

preventif, artinya pengawasan dilakukan dalam bentuk penilaian akhir serta hasil evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah.¹²

Pengawasan model preventif bertujuan sebagai filterisasi Peraturan daerah yang bermasalah, baik dari segi keberlakuannya maupun dari segi pembentukannya.¹³ Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan tingkat pusat pada kegiatan pemerintah di tingkat provinsi dilakukan oleh Kementerian, sedangkan pengawasan kegiatan pemerintah di tingkat Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai representative dari pemerintah pusat. Pengawasan oleh pemerintah pusat menyeluruh dikoordinasikan oleh Menteri.¹⁴

Berdasar kepada uraian di atas yang telah dikemukakan, agar permasalahan mengenai Peraturan daerah yang disharmonisasi serta cenderung *over regulations* dapat teratasi dengan upaya pengawasan model preventif, maka diperlukan sebuah gagasan agar dapat menjalankan sistem penyesuaian atas Peraturan daerah dengan cara *executive preview* yang dilakukan oleh pemerintah vertikal, serta diharapkan dapat menjadi salah satu cara mengatasi penumpukan perkara di MA terhadap pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum, dengan studi terhadap lembaga pemerintahan yang khususnya terkait dengan Peraturan daerah. Penelitian ini masuk pada penelitian jenis hukum normatif (*normative law research*).¹⁵ Bahan hukum primer dan sekunder dibutuhkan khususnya dengan studi kepustakaan (*library reaserch*). Kajian utama akan berfokus pada model *executive preview* secara vertikal terhadap Peraturan Daerah yang disharmonisasi/bertentangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-

¹² Victor Juzuf Sedubun, “Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah Yang Berciri Khas Daerah,” *Jurnal Komunikasi Hukum* 1, no. 2 (2015): 172.

¹³ Hafiz Andi Sadewo, “Urgensi Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif,” *Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2015).

¹⁴ Abi Jam'an Kurnia, “Pengawasan Peraturan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota,” hukumonline.com, 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengawasan-peraturan-daerah-provinsi-dan-kabupaten-kota-lt5cd231ba9e3ef>.

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian*, Cetakan 1 (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, n.d.).

undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*).

Penelitian ini bersifat deskriptif-analistis, berusaha menggambarkan kajian perundang-undangan yang berlaku dengan dihubungkan pada teori-teori hukum serta praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan sesuai dengan permasalahan.¹⁶ Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang bersumber dari hukum/peraturan yang mengikat, sedangkan bahan hukum sekunder diambil dari hasil penjelasan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder meliputi diantaranya rancangan undang-undang, hasil penelitian sebelumnya, hasil karya di bidang hukum, dan sebagainya yang berkaitan dengan karya hukum.¹⁷ Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara dokumenter/studi kepustakaan, yakni dikumpulkan dari telaah arsip seperti buku, jurnal, tesis/disertasi, serta karya pakar hukum lainnya. Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing*, kemudian dengan memberikan catatan pada jenis sumber bahan hukum (*coding*), lalu dilakukan rekonstruksi bahan hukum, dan terakhir dengan mengurutkan bahan hukum dalam kerangka sistematis berdasarkan urutan permasalahan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Peraturan Daerah Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia

Hampir sering sekali didengungkan, bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum¹⁸ yang berbentuk Republik¹⁹ dengan sistem pemerintahan pembagian kekuasaan antara pemerintah tingkat nasional dengan daerah.²⁰ Salah

¹⁶ Ronny Haniatjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurumetri* (Jakarta: PT Ghilia Indonesia, 1990).

¹⁷ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, n.d.).

¹⁸ Lihat Pasal 1 ayat (3) Konstitusi RI.

¹⁹ Lihat Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RI.

²⁰ Lihat Pasal 18 Konstitusi RI.

satu bagian penting dari negara hukum adalah perundang-undangan yang bertujuan sebagai pilar dari sistem hukum.²¹

Pemerintah daerah dalam rangka untuk merealisasikan otonomi serta *medebewind* yang dimilikinya, maka dapat menetapkan peraturan daerah yang akomodatif dengan kebutuhan dari daerahnya.²² Merujuk kepada ajaran *trias politica*, bahwa kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah ada pada tangan legislatif (DPRD).²³ Namun, di Negara RI dalam kerangka Peraturan Daerah, penetapannya memerlukan 2 (dua) peran lembaga, yakni lembaga eksekutif (Pemerintah) dan legislatif (DPRD). Hubungan antar 2 (dua) organ tersebut bisa dikatakan dengan hubungan *partnership*. Tidak mungkin ada Peraturan Daerah tanpa pelibatan badan eksekutif, begitupun sebaliknya.

Fungsi dibentuknya Peraturan Daerah dalam kerangka Otonomi adalah yakni diantaranya, *pertama*, sebagai produk hukum untuk merealisasikan otonomi serta *medebewind*. *Kedua*, sebagai aturan turunan dan bersifat pelaksanaan dari peraturan diatasnya. *Ketiga*, penyalur aspirasi masyarakat daerah, sehingga dipandang sebagai kekhususan yang dimiliki dalam struktur NKRI. Dan *keempat*, sebagai alat pembangunan pada upaya peningkatan kesejahteraan serta kemakmuran masyarakat daerah.²⁴

Peraturan Daerah memiliki kedudukan dibawah Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini terbagi menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang kedua peraturan daerah ini tidak boleh disharmonisasi dengan peraturan diatasnya (*lex superior derogate legi inferior*).

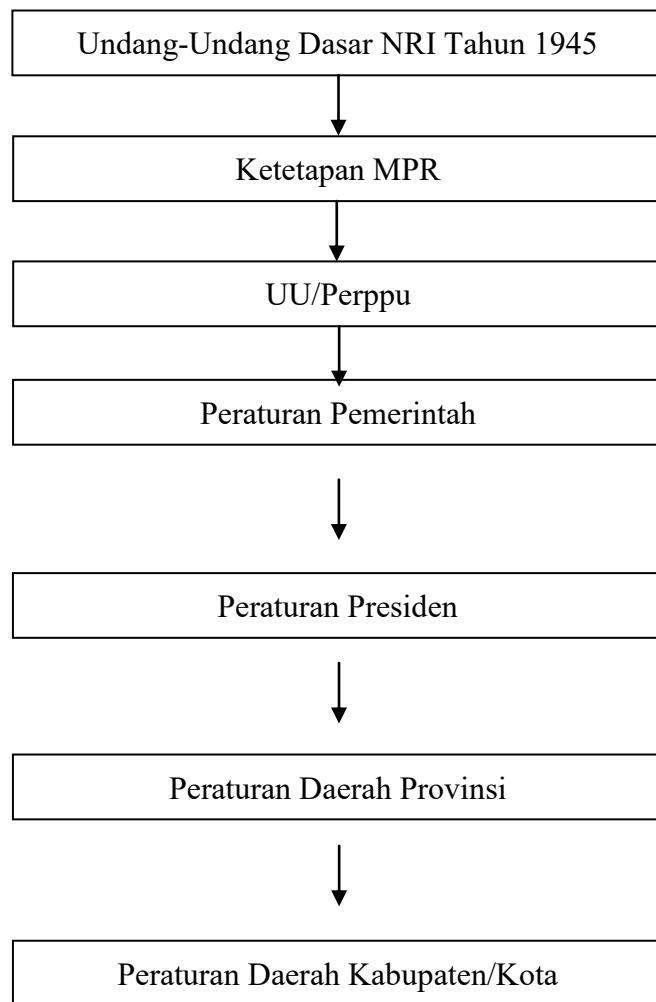
²¹ Patrialis Akbar, “Arah Pembangunan Hukum Nasional Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945,” fh umj, accessed March 13, 2022, <https://fh.umj.ac.id/arah-pembangunan-hukum-nasional-menurut-undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945/>.

²² Lihat Pasal 18 ayat (6) Konstitusi RI.

²³ Elfi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, and Tri Mulyani, “Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komperatif Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen,” *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* 18, no. 2 (2016): 333.

²⁴ Direktorat Jendral Perundang-undangan dalam Tim Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, *No Title* (Lampung: Anugrah Utama Raharja, 2018).

Gambar 1.
Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan²⁵



Penetapan Peraturan Daerah dilakukan oleh kepala daerah dengan terlebih dahulu disetujui oleh DPRD. Adapun yang menjadi substansi Peraturan Daerah adalah dalam rangka strukturisasi mengenai penyelenggaraan otonomi serta *medebewind*, dan menampung kondisi yang berkenaan dengan daerahnya, serta merupakan penjabaran dari peraturan diatasnya. Materi muatannya tidak

²⁵ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

diperkenankan disharmonisasi dengan peraturan diatasnya serta bertentangan dengan kepentingan umum/ kepentingan masyarakat banyak.²⁶

Dalam pembentukan Peraturan daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/kota tidak ditemukan suatu perbedaan yang prinsipil, artinya pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota sama halnya dengan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi. Dikenal asas *mutatis mutandis* dalam pembentukan Peraturan daerah kabupaten/Kota pada Peraturan Daerah tingkat Provinsi. Pembentukan suatu Peraturan Daerah dimulai dengan tahap Rancangan Peraturan Daerah dengan disertai naskah akademis (NA). Adapun, tahap inti pada pembentukan Peraturan daerah adalah, *pertama*, perancanaan Penyusunan Peraturan Daerah dibentuk melalui Program pembentukan Peraturan daerah yang dilaksanakan oleh DPRD serta Pemerintah Daerah yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi Daerah. *Kedua*, tahap persiapan melibatkan DPRD serta Pemerintah Daerah. *Ketiga*, tahap pembahasan (pemberian nomor register, pengesahan, penomoran, pengundangan, dan autentifikasi). *Keempat*, tahap penyebarluasan. Dan *kelima*, tahap partisipasi masyarakat.

Pada pembentukan Peraturan daerah tingkat Provinsi, selain DPRD Provinsi sebagai lembaga yang memang ditugasi untuk membuat Peraturan daerah, pelibatan Gubernur pun pada pembuatan Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk hubungan *partnership*. Hal yang sama diberlakukan kepada Peraturan daerah tingkat Kabupaten/Kota. Dimana pada Peraturan daerah tingkat Kabupaten/Kota terjadi hubungan *partnership* antara DPRD Kabupaten/Kota dengan Bupati/Walikota.

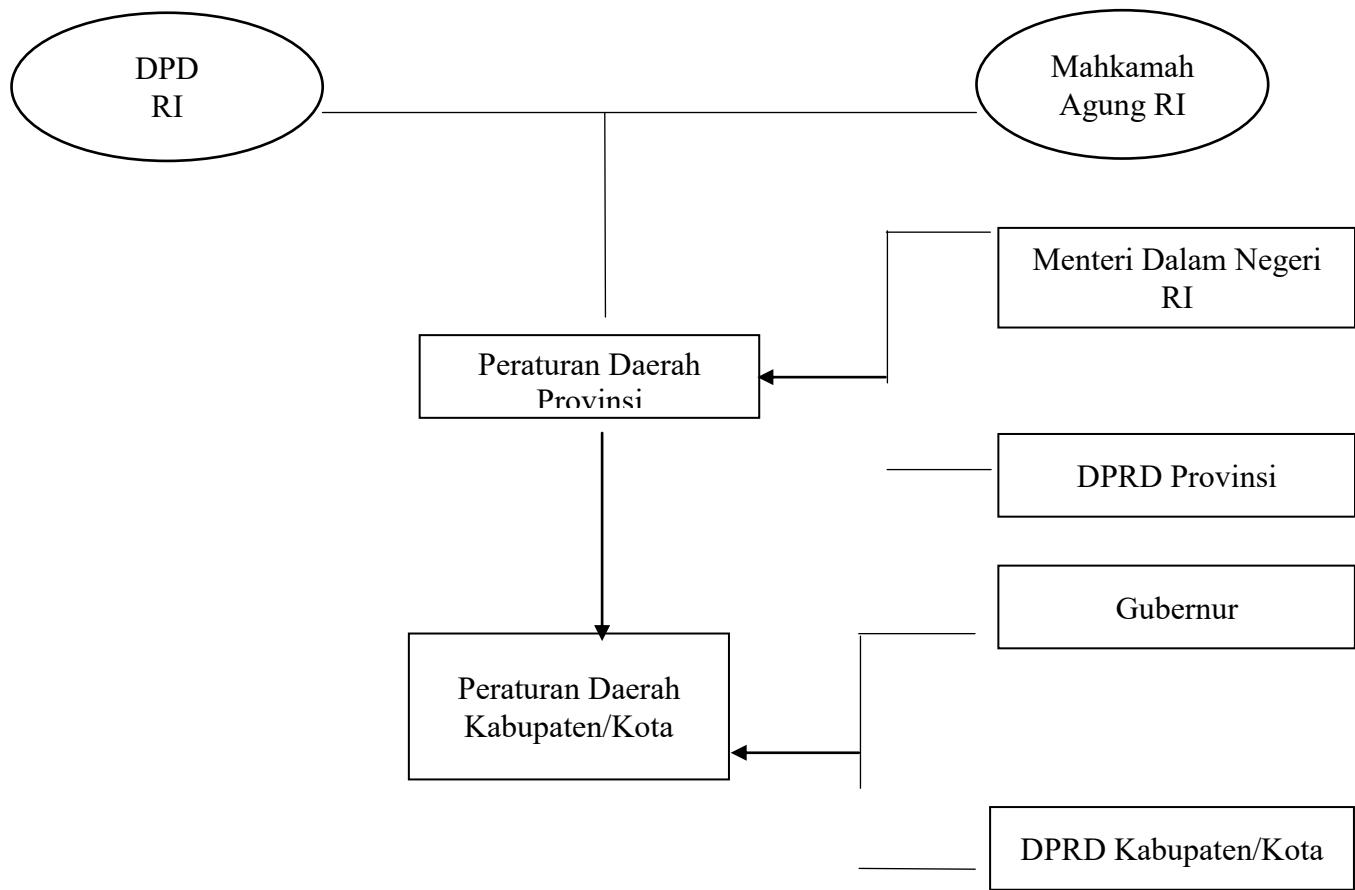
Lazimnya pada sebuah negara kesejahteraan/*welfarestaat*, untuk menjamin terselenggaranya kesejahteraan masyarakat maka terhadap sikap serta tindakan dari badan/pejabat administrasi negara dilakukan pengawasan serta pertanggungjawaban moral maupun hukum.²⁷ Kementerian Dalam Negeri serta DPRD Provinsi memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, memiliki pula

²⁶ Aristo Evandy A.Berlian, “Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Prespektif Politik Hukum,” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 4 (2016): 613.

²⁷ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004).

fungsi di bidang pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi bersifat kebijakan yang dilakukan diantaranya kepada Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang telah dikeluarkan. Adapun pengawasan atas Peraturan Daerah dibawah Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Gubernur serta DPRD Kabupaten/Kota. Gubernur diberikan salah satu tugas yang mana dianggap sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam melakukan pengawasan atas Peraturan daerah Kabupaten/Kota. Selain mempunyai tugas mengawasi, Gubernur dalam Peraturan Daerah memiliki hak untuk membatalkan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota.²⁸

Gambar 2.²⁹



²⁸ Abi Jam'an Kurnia, "Pengawasan Peraturan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota," hukumonline.com, 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengawasan-peraturan-daerah-provinsi-dan-kabupaten-kota-lt5cd231ba9e3ef>.

²⁹ PP No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Dekontruksi Konsep Pengawasan Serta Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dijelaskan oleh Bagir Manan, bahwa pengawasan merupakan suatu cara yang bertujuan untuk membatasi wewenang, tugas, serta tanggungjawab pada daerah di tingkat bawah perihal pengurusan sistem pemerintahannya.³⁰ Pengawasan tersebut tujuannya untuk melindungi marwah daripada negara hukum itu sendiri (tidak terjadi kesewenang-wenangan), sebagaimana yang dikemukakan Lord Action bahwa kekuasaan sekecil apapun ada indikasi untuk diselewengkan.³¹ Pengawasan yang lazim di lakukan oleh Pemerintah kepada Pemerintah tingkat daerah yakni dikenal 2 (dua) jenis pengawasan, preventif dan represif. Kedua jenis pengawasan tersebut memiliki perbedaan yang cukup signifikan, pengawasan preventif dilakukan sebelum Peraturan Daerah disahkan dan belum mempunyai akibat hukum karena status Peraturan Daerah yang belum disahkan. Sedangkan jenis pengawasan represif, merupakan pengawasan kebalikan daripada pengawasan preventif, yang mana pengawasan represif melihat kepada 2 (dua) sisi yakni sudah melihat akan akibat hukum yang ditimbulkan serta dilakukan setelah Peraturan daerah disahkan.³²

Lebih lanjut mengenai pengawasan preventif ini, merupakan suatu upaya untuk menjaga harmonisasi kepentingan antara Pemerintah yang lebih tinggi dengan pemerintahan yang berada dibawahnya. Dalam pengawasan jenis ini, terdapat 2 (dua) pemodelan jenis yakni bentuk klarifikasi dan evaluasi. Model evaluasi tidak diperuntukan bagi semua rancangan Peraturan Daerah yang diajukan, namun hanya dipergunakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tertentu saja yang umumnya memiliki banyak persoalan permasalahan, misalnya

³⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994).

³¹ Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*.

³² Basri Mulyani, “Dekontruksi Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja,” *JURIDICIA JURNAL FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GUNUNG RINJANI* 2, no. 1 (2020): 100–101.

yakni pada pengaturan hal Pajak daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, serta masalah tata ruang daerah.

Pengawasan preventif ini dituangkan oleh pemerintah dalam bentuk persetujuan atas pengesahan terhadap konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dengan diikuti pemberian nomor register Peraturan daerah. Yang mana, fungsi nomor register adalah sebagai tanda telah disahkan dan secara otomatis akan dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah. Bentuk pemberian nomor register esensinya merupakan suatu penegasan atas kekuasaan pemerintah tingkat atas dalam hal melakukan kewenangan evaluasi. Hal demikian secara kausalitas mengakibatkan Pemerintah Daerah yang membentuk konsepsi Peraturan daerah akan secara sukarela menyerahkan rancangan peraturannya untuk dievaluasi Pemerintah tingkat atas.³³

Dalam UU Pemerintahan Daerah serta UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan perubahannya, diatur mengenai lembaga negara mana yang berhak melakukan pengawasan atas konsepsi Peraturan Daerah. Amanat dari UU Pemerintahan Daerah dalam hal pengawasan Peraturan Daerah diberikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur yang posisinya sebagai representatif pemerintah pusat. Kemudian, pada Pengaturan ketentuan hukum yang berbeda yakni pada UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD perubahan ke-tiga dijelaskan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi atas konsepsi Peraturan Daerah.

Banyaknya permasalahan yang terdapat dalam peraturan daerah, baik secara teknis/penyusunan (*legal drafting*) maupun substansi peraturan daerah tersebut. Perumusan yang kurang atas peraturan daerah tersebut berdampak pada sulitnya penerapan di lapangan serta menimbulkan banyaknya interpensi di masyarakat.

Berdasarkan Pasal 36 UU P3 menyebutkan bahwa penyusunan prolegda Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Penjelasan atas Pasal tersebut khususnya mengenai frasa “instansi vertikal terkait” adalah merujuk kepada instansi vertikal urusan pemerintahan di bidang hukum, yang dalam hal ini adalah kantor wilayah kementerian hukum dan

³³ Ginting and Wicaksono, “Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah.”

hak asasi manusia. Kewenangan Menteri Hukum dan HAM untuk melakukan penilaian peraturan perundangan-undangan dilimpahkan kepada Ditjen PP pada tingkat pusat dan Kantor Wilayah Kemenkumham/Kanwil Kemenkumham sebagai bagian dari Kemenkumham di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.³⁴

Menteri hukum dan hak asasi manusia menegaskan bahwa Kanwil harus ikut andil dan menjadi bagian dalam tanggung jawab atas peraturan daerah, hal tersebut sesuai dengan Permenkumham RI No 28 Tahun 2014. Fungsi kanwil dalam pelaksanaan fasilitas perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum, dan penyuluhan hukum, dan konsultasi dan bantuan hukum. Selain dalam Pasal 63, kanwil Kemenkumham dalam pelaksanaan fungsi fasilitas perancangan produk hukum daerah juga termaktub dalam Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 98 ayat (1) UU P3. Kemudian, Perpres 87 Tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam hal pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda provinsi, sekertaris daerah dapat melibatkan kepala biro hukum serta mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian kanwil kementerian hukum dan hak asasi manusia. Yang mana keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pengundangan, sesuai dengan Amanah dari Peraturan Pemerintah No 59 Tahun 2015.³⁵ Pengawasan yang dilakukan oleh Menkumham atau Kanwil Kemenkumham merupakan salah satu pengawasan preventif (*executive preview*) yang mana merupakan suatu upaya yang bisa diperbuat dalam rangka melaksanakan pengawasan atas pembentukan peraturan daerah. Pengawasan preventif (*executive preview*) ini merupakan salah satu upaya pencegahan yang dapat dilakukan oleh eksekutif terhadap peraturan daerah yang bermasalah, yang sebelumnya sudah diketahui secara umum lewat UU Pemerintahan Daerah bahwa Peraturan daerah dapat dibatalkan oleh Kemendagri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan Gubernur untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun, sejak

³⁴ Budi S.P. Nababan, "Executive Review/Administrative Review: Perpektif Kewenangan Dan Pengawasan," *Buletin KONSITUSI* 1, no. 2 (2021): 4.

³⁵ Taufik H Simatupang, "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah," *JIKH* 11, no. 1 (2017): 17–18.

dinyatakan kewenangan yang dimiliki oleh Kemendagri dan Gubernur tersebut melawan konstitusi lewat Putusan MK tahun 2015 dan tahun 2016 menjadikan lembaga eksekutif tidak berhak membatalkan peraturan daerah.

Kewenangan *executive preview* pada evaluasi Peraturan Daerah akan erat kaitannya dengan keharusan Pemerintah Daerah untuk mendapat evaluasi Menteri dan evaluasi Gubernur untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Misalnya terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang membahas mengenai Tata Ruang, maka Menteri akan berkoordinasi dengan Menteri yang mengatur dan mengurus di bidang Tata Ruang. *Output/hasil* Rancangan Peraturan Daerah tersebut apabila disetujui maka akan diberikan nomor register. Adapun tujuan diberikan nomor register merupakan sebuah upaya tertib pengadministrasian guna mengetahui jumlah Rancangan Peraturan Daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan pada lembaran daerah. Tentunya, apabila sudah di undangkan, akan secara otomatis mengikat secara umum dan memiliki kekuatan hukum sebagai peraturan daerah.³⁶

D. KESIMPULAN

Melihat kepada konstitusi Negara Indonesia, memang sudah jelas termaktub bahwa kewenangan membatalkan Peraturan Daerah merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Dengan adanya Putusan MK tahun 2015 dan 2016 tidak berarti Pemerintah Pusat dan Gubernur lepas begitu saja melakukan *controlling/ pengawasan* terhadap tindakan pemerintah bawahannya, termasuk pula pengawasan atas Peraturan Daerah. Pengawasan atas Peraturan daerah Provinsi melibatkan Kementerian dalam Negeri serta Kementerian Hukum dan HAM, sedangkan pengawasan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur dan Kanwil Kemenkumham. Hasil evaluasi pengawasan atas Peraturan daerah yang diajukan, apabila disetujui maka akan diberikan nomor register yang nantinya akan dipergunakan sebagai pengesahan dan kemudian dapat diundangkan serta disimpan sebagai tertib administrasi di lembaran daerah.

³⁶ Aditia Syaprilrah, “Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview,” *Borneo Law Review* 3, no. 2 (2019): 110–11.

Hal tersebut bertujuan sebagai upaya optimalisasi agar Peraturan Daerah yang dibentuk dapat selaras dengan tujuan-tujuan pembangunan nasional serta tidak disharmonisasi. Namun, kurangnya sinergisitas antara Kanwil Kemenkumham dan Gubernur dalam hal pengharmonisasian peraturan daerah menjadi polemik yang nantinya dapat dikaji lebih dalam khusus mengenai sinergisitas ini.

REFERENSI

- A.Berlian, Aristo Evandy. “Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Prespektif Politik Hukum.” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 4 (2016): 613.
- Akbar, Patrialis. “Arah Pembangunan Hukum Nasional Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945.” fh umj. Accessed March 13, 2022. <https://fh.umj.ac.id/arrah-pembangunan-hukum-nasional-menurut-undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945/>.
- Ariany, Lies. “Implementasi Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan.” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 3 (2012): 3.
- Budi S.P. Nababan. “Excutive Review/Administrative Review: Perpektif Kewenangan Dan Pengawasan.” *Buletin KONSITUSI* 1, no. 2 (2021): 4.
- Ginting, Eriko Fahri, and Dian Agung Wicaksono. “Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah.” *JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM* 4, no. 3 (2020): 404.
- Group, Gaudensius Suhardi Dewan Redaksi Media. “Obesitas Regulasi.” pshk.or.id, 2019. <https://pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>.
- BADAN LITBANG Badan Penelitian dan Pengembangan KEMENTERIAN DALAM NEGERI. “Hak Batalkan Perda Dihapus, Mendagri Perkuat Pengawasan Kebijakan,” 2017. <https://litbang.kemendagri.go.id/website/hak-batalkan-perda-dihapus-mendagri-perkuat-pengawasan-kebijakan/>.
- Hartomo, Wahyu Tri. “IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUUXIII/2015 DAN PUTUSAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 TENTANG PEMBATALAN PERDA PROVINSI, PERDA KABUPATEN/KOTA, PERATURAN GUBERNUR, DAN PERATURAN BUPATI/PERATURAN WALIKOTA.” *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 15, no. 2 (2018): 28–29.

Haryanti, Amelia. *Sistem Pemerintahan Daerah*. Tangerang Selatan: UNPAM PRESS, 2019.

Jayuska, Rizki, and Ismail Marzuki. "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021." *PAGARUYUANG Law Journal* 4, no. 2 (2021): 157.

Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

Kurnia, Abi Jam'an. "Pengawasan Peraturan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota." [hukumonline.com](http://www.hukumonline.com/klinik/a/pengawasan-peraturan-daerah-provinsi-dan-kabupaten-kota-lt5cd231ba9e3ef), 2019.
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengawasan-peraturan-daerah-provinsi-dan-kabupaten-kota-lt5cd231ba9e3ef>.

_____. "Pengawasan Peraturan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota." [hukumonline.com](http://www.hukumonline.com/klinik/a/pengawasan-peraturan-daerah-provinsi-dan-kabupaten-kota-lt5cd231ba9e3ef), 2019.
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengawasan-peraturan-daerah-provinsi-dan-kabupaten-kota-lt5cd231ba9e3ef>.

Lampung, Direktorat Jendral Perundang-undangan dalam Tim Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas. *No Title*. Lampung: Anugrah Utama Raharja, 2018.

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan, 1994.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Dan Penelitian*. Cetakan 1. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, n.d.

Mulyani, Basri. "Dekontruksi Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja." *JURIDICIA JURNAL FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GUNUNG RINJANI* 2, no. 1 (2020): 100–101.

Nasrun, Rahmat Qadri, Husni Djilil, and Efendi. "Kedudukan Peraturan Daerah Yang Dibatalkan Oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Setelah Putusan MK No. 137/PUU-XVIII/2015." *Syiah Kuala Law Journal* 3, no. 1 (2019): 105.

Pakaya, Jefri S. "Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah (Redesain of Judicial Review System of Regional Regulations)." *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 14, no. 1 (2017): 91.

Ratnaningsih, Erna. "Problematika Pengujian Peraturan Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung (MA) Paska Putusan MK Tentang Pemerintah Daerah."

- Binus University Business Law, 2017. <https://business-law.binus.ac.id/2017/11/30/problematika-pengujian-peraturan-perundangan-oleh-mahkamah-agung-ma-paska-putusan-mk-tentang-pemerintah-daerah/>.
- Sadewo, Hafiz Andi. "Urgensi Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif." *Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2015).
- Safitri, Sani. "Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia." *JURNAL CRIKSETRA* 5, no. 9 (2016): 81.
- Sedubun, Victor Juzuf. "Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah Yang Berciri Khas Daerah." *Jurnal Komunikasi Hukum* 1, no. 2 (2015): 172.
- Simatupang, Taufik H. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah." *JIKH* 11, no. 1 (2017): 17–18.
- Soemitro, Ronny Haniatjo. *Metode Penelitian Hukum Dan Jurumetri*. Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1990.
- Soerjono Soekanto, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, n.d.
- Syaprilah, Aditia. "Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview." *Borneo Law Review* 3, no. 2 (2019): 110–11.
- Yulistiyowati, Elfi, Endah Pujiastuti, and Tri Mulyani. "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komperatif Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen." *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* 18, no. 2 (2016): 333.