

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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 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 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 Salah satu bentuk dari adanya Perkada seperti terlihat pada Peraturan Walikota Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan yang secara jelas merupakan bentuk peraturan pelaksana bagi pemerintahan kota Surabaya untuk dapat menjalankan Perda yang sudah ada yakni Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan. Salah satu bentuk contoh seperti ini menunjukkan secara jelas bahwa pemerintah daerah berperan dalam pembuatan undang-undang, khususnya dalam pembentukan Perkada. Pada prinsipnya fungsi Perkada adalah sebagai peraturan pelaksanaan di daerah dengan peraturan perundang-undang yang mendasarinya dan wajib konsisten serta selaras dengan ketentuan hukum yang di atasnya sebagai legal superior.

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. Hakim Konstitusi, Saldi Isra menjelaskan bahwa adanya *over-regulated* penyebabnya justru lebih banyak terjadi pada peraturan dibawah undang-

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>

undang mulai dari yang dibentuk lembaga eksekutif, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri hingga produk hukum yang dibuat pemerintah daerah.² 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.³ Salah satu kemungkinan penyebab membengkaknya undang-undang ini adalah struktur undang-undang yang tidak teratur yaitu peraturan tersebut dibentuk belum tentu mengikuti tandar dan asas penyusunan dan penetapan peraturan yang diatur dalam UU RI No. 12/2011. 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

² Humas MKRI (2021). Saldi Isra Bahas Isu Aktual Hukum dan Konstitusi di Indonesia. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17395&menu=2> (Diakses pada 11 Januari 2024)

³ 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>

sejalan dengan pandangan Hans Kelsen dalam teori *Stufenbau Des Recht*, di mana hukum positif atau peraturan tertulis diberlakukan secara hierarkis dan terstruktur berjenjang.⁴

Berdasarkan definisi penyusunan kerangka perundangan menurut UU RI No. 12/2011 bahwasanya prosedur dalam perumusan instrumen hukum melibatkan beberapa tahapan yang yakni dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan dan pengundangan.⁵ Namun terdapat prosedur yang tidak dinyatakan secara tegas dalam serangkaian tahapan tersebut yakni tahap pengharmonisasian. Pengharmonisasian pada tahap perumusan regulasi yang dibentuk nantinya mencerminkan suatu proses yang berupaya untuk menyelaraskan berbagai peraturan perundang-undangan dan membangun koherensi.⁶

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 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

⁴ Trinanda, D. (2022). "Pembatalan Peraturan Kepala Daerah: Studi Permendagri Nomor 120 Tahun 2018." *Ijtihad* 38 (1)

⁵ Maulidina, Hikmatul. (2019). "Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Jawa Tengah" 3 (2): Hlm 1–13.

⁶ Agustin Aritonang, R. (2023). "Harmonisasi Peraturan Daerah Guna Meminimalisir Konflik Norma". *Hangoluan Law Review*, 2, Hlm 46–72.

sebagai bentuk *executive preview*. Pengadilan menegaskan bahwa berdasarkan pendapat hukumnya, perlu terdapat penyelerasan kewenangan pusat dalam proses harmonisasi sehingga dapat 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 UU P3 yang sampai pada tahapan perubahan kedua yakni UU RI No. 13/2022. 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. Dapat disimpulkan bahwasannya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi ada dalam tahap penyusunan Raperkada wajib dilakukan secara vertikal

berbentuk *executive preview* oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Hukum dan HAM.

Pada kenyataannya, setelah disahkannya UU RI No. 13/2022, pelibatan instansi vertikal dalam memfokuskan proses pengharmonisasian dapat memicu polemik baru. Terdapat perbedaan parameter pelaksanaan kewenangan oleh Kementerian Hukum dan HAM dan adanya perbedaan penafsiran dalam substansi muatan lokal dalam produk hukum daerah khususnya Raperkada. Pengharmonisasian yang dilakukan secara vertikal oleh pemerintah pusat terhadap Raperkada dinilai dapat melemahkan posisi pemerintah daerah yakni kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan dalam konteks otonomi daerah. 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. Disisi lain, dalam praktik secara langsung memang terjadi kesenjangan kewenangan baik legalitas dan realitas yang mengharuskan adanya tindakan cepat dalam dinamika pelayanan publik dan Perkada menjadi solusi singkat sebagai peraturan pelaksana tanpa menunggu ada atau tidak “cantolan” instrumen hukum yang lebih superior sebagai dasar pembentukannya.

Kedudukan kewenangan sesuai kajian ketatanegaraan dan pengadministrasian yang dikemas dalam suatu kajian hukum diantara keduanya itu dapat dikatakan sebagai aspek terpenting karena juga ada hak dan tanggung jawab tertentu yang harus dipenuhi. Adanya pergeseran peran

pemerintah pusat melalui Kementerian sebagai instansi vertikal dalam melaksanakan harmonisasi Raperkada secara *esecutive 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.⁷ 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 serta uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul “**HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN KEPALA DAERAH MELALUI EXECUTIVE PREVIEW PASCA BERLAKUNYA UU NO.13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA UU NO. 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**”

⁷ 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>

1.2 Rumusan Masalah

1. 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?
2. Bagaimana dampak kewenangan pemerintah pusat sebagai pelaksana *executive preview* dalam pengharmonisasian rancangan peraturan kepala daerah terhadap otonomi daerah Pasca Berlakunya UU RI No. 13/2022?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

1. Untuk memenuhi tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Untuk berkontribusi dalam bentuk pemikiran dan dalam bidang hukum terkhususnya dalam mempraktikkan hukum tata negara dengan harapan hukum di Indonesia menjadi lebih baik kedepannya dari sisi norma, praktik maupun dari segi sumber daya manusianya.
3. Untuk menggunakan ilmu dan pengetahuan pada bidang hukum yang telah diraih selama menjalankan proses perkuliahan dan di harapkan nantinya dapat menjadi bahan kajian dan dapat diterapkan dalam praktik hukum yang ada di Indonesia.

1.3.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui lebih spesifik mengenai pengaturan kewenangan dalam pelaksanaan *executive preview* terhadap rancangan peraturan kepala daerah sebagai efek perubahan yang terjadi dalam perubahan UU P3.
2. Untuk menguraikan kewenangan lembaga eksekutif sebagai pemerintah pusat dalam melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan kepala daerah serta dampak yang ditimbulkan terhadap otonomi daerah pasca berlakunya perubahan kedua UU P3.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Setiap penelitian tertentu memiliki latar belakang dalam menyusun penelitiannya untuk menggambarkan manfaat dan tujuannya. Dalam penelitian ini akan memberikan kontribusi terhadap penambahan wawasan dan pengetahuan teori pembentukan peraturan perundang-undang khususnya dalam konteks pengharmonisasian produk hukum daerah sebagai bentuk pelaksanaan *executive preview*. Pendalaman konsep *executive preview* dalam situasi penelitian terhadap peraturan kepala daerah diharapkan menjadi jawaban sebagai solusi yang mungkin dihadapi pemerintah daerah mengatasi adanya ego sektoral melalui kewenangan pemerintah pusat dalam pembentukan peraturan kepala daerah untuk menekan permasalahan *over regulated* di tingkat daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan manfaat kepada berbagai *stakeholder*. Studi ini bertujuan untuk memberikan wawasan dan rekomendasi kepada pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan implementasi desain pratinjau penegakan hukum yang optimal berupa peningkatan penerapan skema terbaik *executive preview* sebagai aksi preventif terhadap Perkada bermasalah. pembuat kebijakan menerima bantuan praktis dalam merancang peraturan yang lebih baik yang memprioritaskan undang-undang dan peraturan di tingkat yang lebih tinggi, serta membangun kerangka hukum nasional dan regional yang lebih teratur. Sehingga, penelitian ini akan memberikan manfaat teoritis dan praktis yang substansial dalam memahami penerapan *executive preview* dalam pelaksanaan pengharmonisasian rancangan peraturan kepala daerah yang baik pasca berlakunya Perubahan Kedua UU P3.

1.5 Keaslian Penelitian

Untuk melengkapi landasan penelitian, penelitian ini akan merinci temuan dari penelitian-penelitian yang telah ada dan berkesinambungan terhadap topik yang sama untuk menjadi suatu pertimbangan dalam penelitian ini, penelitian ini menyediakan beberapa hasil penelitian terdahulu untuk meninjau kajian materi yang akan dibahas, yaitu :

Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu

No.	Nama Penulis, Judul, Tahun	Fokus Penelitian	Perbedaan
1.	Muhammad Aziz Sulisty Wibowo, “Penguatan <i>Executive Preview</i> dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah”, 2018 ⁸	Penelitian tersebut meneliti penguatan <i>executive preview</i> sebagai upaya mengantisipasi peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi guna mengakomodir pasca berlakunya Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIII/2015	Penelitian ini memiliki perbedaan dari segi keberlanjutan penerapan pelaksanaan <i>executive preview</i> dalam harmonisasi terhadap rancangan peraturan kepala daerah pasca berlakunya UU RI No. 13/2022.
2.	Shifa Isfahani, “ <i>Harmonisasi</i>	Penelitian tersebut meneliti keterlibatan	Penelitian ini memiliki perbedaan dari objek

⁸ Muhammad Aziz Sulisty Wibowo. (2018), *Penguatan Executive Preview Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

<i>dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, 2021.⁹</i>	dari instansi vertikal yakni Kementerian Hukum dan HAM dalam pengharmonisasian dan sinkronisasi terhadap rancangan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang No. 15/2019 dan menemukan kelebihan dan kekurangan dalam implementasinya.	yang diteliti yaitu terkait proses pengharmonisasian terhadap rancangan peraturan kepala daerah pasca berlakunya UU RI No. 13/2022.
---	---	---

⁹ Shifa Isfahani. (2021), Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-

3.	Ivo Arzia Isma, dkk, “ <i>Optimalisasi Penyelesaian Permasalahan Regulasi Dalam Indeks Kebutuhan Peraturan Daerah</i> ”, 2023. ¹⁰	Hasil penelitian bentuk dari Indeks Kepatuhan Daerah terhadap Penyusunan Peraturan Daerah menempatkan harmonisasi perundang-undangan yang mempunyai peranan penting sebagai komponen dari proses perumusan aturan hukum dalam menjaga adanya keselarasan.	Penelitian ini memiliki perbedaan dari segi pembahasan mengenai emberlakuan sistem harmonisasi sebagai upaya <i>executive preview</i> pada salah satu produk instrumen hukum lokal yakni Perkada.
----	--	---	---

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Skripsi, Fakultas Syariah Universitas Andalas Padang

¹⁰ Arzia Isma, et.al. (2023). “Optimalisasi Penyelesaian Permasalahan Regulasi Dalam Indeks Kebutuhan Peraturan Daerah.” *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 12: 1061. Hlm 74.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Bentuk riset penulis yang digunakan ini yaitu penelitian hukum yuridis normatif, yang umumnya dilakukan melalui pemeriksaan bahan pustaka atau data sekunder.¹¹ 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.¹²

1.6.2. Pendekatan

Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) melibatkan analisis komprehensif terhadap seluruh instrumen hukum yang ada hubungannya terhadap suatu isu atau persoalan hukum tertentu. Penelitian menggunakan metode perundang-undangan untuk menetapkan acuan hukum bagi rangkaian tata laksana harmonisasi instrumen hukum yang dilakukan secara vertikal melalui *executive preview* terhadap rancangan Perkada. Landasan hukum penelitian ini meliputi penelusuran kesesuaian UUD NRI 1945 dengan undang-undang, serta kesesuaian berbagai aturan hukum lainnya. Tujuan analisis ini adalah untuk mengetahui kewenangan harmonisasi rancangan

¹¹ Soekanto, S., & Mamuji, S. (2013). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 13.

¹² Amiruddin & Zainal A. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm. 118.

Perkada yang pada nyatanya wajib dilakukan oleh pemerintah pusat yakni Kementerian Hukum dan HAM.

Pendekatan historis dilakukan dengan menganalisis asal usul dan evolusi hukum-hukum yang berkaitan dengan subjek tertentu yang diteliti. Pendekatan historis diperlukan manakala peneliti harus menggunakan perspektif sejarah untuk benar-benar memahami filosofi dan gagasan mendasar yang mengarah pada terciptanya subjek yang sedang dipelajari atau dianalisis. Pendekatan historis ini dilakukan dengan menelaah serta menjabarkan perkembangan kewenangan yang diberikan oleh UU RI No. 12/2011 hingga disahkannya UU RI No. 13/2022. Penjabaran perkembangan ini mempunyai relevansi dengan pemberian kewenangan dan pelaksanaan harmonisasi terhadap rancangan peraturan kepala daerah yang saat ini dilakukan melalui instansi vertikal pemerintah pusat melalui Kementerian Hukum dan HAM.

Pendekatan konseptual didasarkan pada perspektif dan prinsip-prinsip yang muncul dalam bidang yurisprudensi. Melalui pertimbangan perspektif dan teori di bidang hukum, peneliti menemukan konsep dan prinsip yang dapat menghasilkan pemahaman hukum dan dapat diterapkan pada tantangan yang ada.¹³ Penggunaan *Conceptual Approach* dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah, menjelaskan serta menjabarkan konsep *executive preview* dalam proses harmonisasi rancangan Perkada oleh instansi vertikal menjadi implementasi dalam menyelesaikan permasalahan *over regulated* yang

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, Hlm 9.

terjadi dan mampu menghasilkan penjabaran teori jenjang hukum sebagai perluasan mekanisme pengharmonisasian perundang-undangan.

1.6.3. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan uraian sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu data berupa yang terdiri atas berbagai norma hukum yang berlaku. Bahan ini antara lain adalah peraturan perundang-undangan tersebut antara lain:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - 3) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - 5) Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - 6) Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya;

- 7) Peraturan Presiden Nomor Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 10) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu merujuk pada publikasi hukum apapun seperti buku, majalah, publikasi akademis yang tidak diklasifikasikan sebagai dokumen formal yang relevan dengan penelitian konsep *executive preview* dalam proses harmonisasi rancangan Perkada pasca berlakunya perubahan kedua UU P3.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu materi hukum yang berfungsi untuk mengantarkan arahan atau penjabaran terhadap kedua 2 (dua) bahan hukum sebelumnya. Contohnya termasuk penjelasan yang terdapat dalam hukum positif berlaku, ensiklopedi hukum, serta laporan yang berasal dari instansi pemerintah yang berkaitan dengan penelitian terhadap proses harmonisasi terhadap rancangan Perkada pasca berlakunya perubahan kedua UU P3.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Proses pengumpulan data dan sumber dalam penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan hukum normatif dikenal dengan penelitian kepustakaan. Penelitian ini menggunakan metodologi pengumpulan data yang mencakup proses membaca, menelaah, mencatat dan membuat ulasan bahan kepustakaan serta aturan hukum yang berlaku secara positif di Indonesia. Data berasal dari berbagai sumber, antara lain buku, dokumen pemerintah, hasil penelitian, regulasi perundang-undangan, dan artikel ilmiah yang relevansinya sama seperti perkembangan proses pengharmonisan Raperkada pasca berlakunya UU No. 13/2022, *Executive Preview*, serta kewenangan otoritas pusat dan daerah dalam pengawasan pembentukan instrumen hukum lokal berupa Raperkada.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Tujuan interpretasi data dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan solusi atas permasalahan yang diteliti oleh penulis. Penulis mengumpulkan data melalui tinjauan pustaka dan kemudian menyusunnya secara sistematis melalui analisis kualitatif. Pendekatan ini kemudian memungkinkan penulis

untuk menarik kesimpulan dan menjawab pertanyaan penelitian yang ada. Analisis yang ditulis penulis mencakup doktrin hukum yang sesuai dengan problematika yang ada, khususnya yang ada kaitannya terhadap isu yang dirumuskan yaitu proses harmonisasi rancangan peraturan kepala daerah pasca berlakunya UU No. 13/2022 melalui kewenangan *executive preview*.

Selanjutnya, dilakukan proses pengumpulan dan penelaahan terhadap berbagai regulasi yang ada dan dianalisis berdasarkan kasus-kasus yang relevan dan menafsirkan undang-undang dan peraturan tersebut dengan menggunakan hukum pembentukan legislatif, teori kewenangan dan tingkat hukum. Terakhir, menarik kesimpulan berdasarkan hasil analisis.

1.6.6. Sistematika Penulisan

Demi untuk memastikan pemahaman menyeluruh tentang skripsi ini, struktur kerangka skripsi ini dibagi menjadi beberapa bab, dan setiap bab berisi berbagai sub-bab. Skripsi dengan judul “**HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN KEPALA DAERAH MELALUI EXECUTIVE PREVIEW PASCA BERLAKUNYA UU NO.13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA UU NO. 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**”. Adapun sistematika penulisan skripsi secara garis besar adalah sebagai berikut:

Bab *Pertama*, adalah pendahuluan. Bab ini memberikan gambaran umum secara menyeluruh mengenai isu permasalahan yang diteliti oleh penulis. Bab pertama ini berisi latar belakang penulisan dalam menyusun

penelitian ini dan disertai dengan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode yang digunakan dalam penelitian ini, serta sistematika dalam penelitian ini. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada pembaca terkait garis besar pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini.

Bab *Kedua*, dalam bab ini membahas rumusan masalah pertama yaitu mengenai perubahan peraturan dalam proses harmonisasi terhadap rancangan peraturan kepala daerah.

Bab *Ketiga*, membahas rumusan masalah kedua yaitu terbagi menjadi dua sub bab yakni sub bab pertama membahas mengenai kewenangan lembaga eksekutif sebagai pelaksana *executive preview* dalam pengharmonisasian rancangan peraturan kepala daerah dan sub bab kedua mengenai kelebihan dan kelemahan kewenangan harmonisasi secara vertikal pasca berlakunya berlakunya UU RI No. 13/2022.

Bab *Keempat*, merupakan bab terakhir yaitu penutup. Pada bab ini dibagi menjadi beberapa sub yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

1.7 Jadwal Penelitian

Jadwal penelitian ini dirancang untuk memfasilitasi penyelesaian skripsi secara sistematis dalam rentang waktu yang telah ditetapkan. Setiap tahapan dalam penelitian telah direncanakan dengan detail, mulai dari perencanaan awal hingga penyusunan laporan akhir. Pada susunan jadwal penelitian tersebut dapat saya uraikan agar setiap tahap penelitian bisa selesai tepat waktu dan terurai dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. 2 Jadwal Penelitian

No	Tahap	Bulan											
		10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09
1	Pengajuan dosen dan pembimbing	■											
2	Pengajuan judul proposal	■											
3	Revisi judul dan rumusan masalah	■											
4	Acc judul pembimbing		■										
5	Penulisan proposal Bab I, II, III			■	■								
6	Bimbingan dan Revisi Proposal				■	■							
7	Seminar Proposal						■						
8	Revisi proposal						■						
9	Pengumpulan proposal						■						
10	Penelitian Bab II, III, IV skripsi							■	■	■	■	■	■
11	Bimbingan Skripsi							■	■	■	■	■	■
12	Ujian Lisan												■

1.8 Tinjauan Pustaka

1.8.1 Peraturan Perundang-Undangan

1.8.1.1 Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Sejalan berdasarkan pada Pasal 1 ayat (3) konstitusi, menjadi sebuah penanda sasaran bernegara untuk menjamin setiap entitas masyarakat, kesejahteraan umum, dan

mencerdaskan segenap bangsa merupakan prioritas utama bagi Indonesia dan itu tertuang secara tegas dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi. Disebutkan pula pada Pasal 22A UUD NRI 1945 bahwasannya mengenai proses pembuatan undang-undang dikendalikan oleh instrumen hukum yang selanjutnya mengarahkan jalannya penciptaan setiap norma hukum. Aturan tersebut dikenal sebagai peraturan perundang-undangan.

Menurut Maria Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) memiliki berbagai pemaknaan yang belawanan berdasarkan beberapa kepustakaan.¹⁴ Adapun pengertian perundang-undangan diartikan sebagai berikut:¹⁵

- a. Perundang-undangan mencakup tahapan dalam mengodifikasikan dan mengorganisir berbagai peraturan negara, yang berlaku di tingkat nasional maupun daerah.
- b. Perundang-undangan mencakup semua bentuk pengesahan sebuah aturan sebagai produk legislasi negara, baik yang diberlakukan secara nasional maupun di tingkat daerah.

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto. (2002). Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius. Hlm 11.

¹⁵ *Ibid*

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan peraturan sebagai hasil pengaturan perbuatan, tindakan, tingkah laku, adat istiadat santun, dan tata tertib yang wajib dilakukan, beserta metode (aturan, tolok ukur, panduan, komando) yang telah diformulasikan guna diturut.¹⁶ Nomenklatur peraturan dapat diartikan sebagai regulasi yang disusun oleh penguasa sebagai pengaturan demi mendapatkan legalitas dalam bernegara dan contoh bentuknya adalah undang-undang.¹⁷ Gagasan dibalik pembentukan suatu instrumen hukum ini adalah dari adanya lembaga atau pejabat negara yang memiliki kewenangan supaya merumuskan atau menetapkan kebijakan tertentu dikendalikan berdasarkan amanat yang juga diatur dalam instrumen hukum tertentu.¹⁸ Pasal 1 angka 2 UU RI No. 12/2011 memberikan batasan definisi yang memberikan artian bahwa aturan resmi yang ditetapkan dan mengikat secara hukum melalui lembaga publik atau pejabat berkuasa yang berotoritas mengikuti prosedur sesuai panduan hukum.

¹⁶ KBBI. Aturan. <https://kbbi.web.id/aturan>. Diakses pada 13 Januari 2024.

¹⁷ Rachmat Trijono. (2013). Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan. Jakarta: Paps Sinar Sinanti. Hlm 11.

¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit* Hlm 12.

1.8.1.2 Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Pada definisi fungsi secara umum mempunyai arti sebagai kegunaan suatu hal.¹⁹ Jika dihubungkan dengan fungsi instrumen hukum yang berlaku, maka suatu peraturan perundang-undangan memiliki kegunaan sebagai peraturan secara umum dan secara spesifik mengacu pada kebutuhan maupun sejenisnya.²⁰ Artinya, peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai instrumen kebijakan dalam berbagai bentuk baik itu berupa penetapan, pengesahan, pencabutan maupun perubahan dan dikeluarkan oleh pihak yang berwenang untuk melakukan tugas atau suatu fungsi tertentu.²¹ Bagir manan menjelaskan bahwa terdapat pula fungsi peraturan perundang-undangan yang dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama, yakni:²²

- a. Fungsi Internal ialah mengacu pada peran aturan hukum sebagai subsistem hukum pada sistematika regulasi secara keseluruhan. Secara internal, peraturan perundang-undangan berperan sebagai pembuat undang-undang, memfasilitasi pemutakhiran hukum,

¹⁹ KBBI. Fungsi. <https://kbbi.web.id/fungsi> Diakses pada 14 Januari 2023.

²⁰ Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Kepaniteraan dan Sekretarian Jenderal Mahkamah Konstitusi. (2019). *Laporan Penelitian: Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur*. Hlm 11-13.

²¹ *Ibid*

²² Jazim Hamidi, Kemilau Mutik. (2011). *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Total Media. Hlm 13-18.

mengintegrasikan pluralisme hukum, dan menjamin kepastian hukum.

- b. Fungsi Eksternal yaitu fungsi yang berfokus khususnya korelasi antara peraturan perundang-undangan dan yurisdiksinya. Fungsi eksternal yang dimaksud disini dapat digambarkan sebagai f elemen sosial hukum yang mencakup peran transformasi dan kestabilan, dan kenyamanan. Fungsi ini juga diaplikasikan dalam hukum kebiasaan, hukum adat, dan yurisprudensi.

Selain itu, peraturan perundang-undangan menduduki karakter utama dalam mendorong hukum tertulis terhadap pembaharuan hukum (*law reform*) karena mempunyai kewenangan hukum yang kuat dan wajib serta memberikan kepastian hukum yang lebih signifikan jika dibandingkan hukum kebiasaan, hukum adat, ataupun yurisprudensi.²³

1.8.1.3 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu teori Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara terstruktur seperti anak tangga menjadi teori yang diterapkan dalam Ilmu Perundang-undangan.²⁴ Menurut konsep hierarki norma hukum

²³ Maria Farida Indrati Soeprapto, Op. cit Hlm 16.

²⁴ 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

(*Stufentheorie*), norma disusun dalam suatu struktur hierarki dengan tingkatan dan lapisan yang berbeda-beda. Pada hakikatnya, setiap kaidah hukum di bawahnya berlaku secara konsisten, bersumber dari kaidah hukum lebih superior, dan secara terus menerus hingga mencapai kaidah hukum dasar (*Grundnorm*).²⁵ Oleh karena itu, keterkaitan konsep hierarki norma hukum adalah bahwa undang-undang secara konsisten ditetapkan dan dicabut oleh pejabat yang berwenang, dan piramida hukum mengikuti struktur dimana norma hukum atas (*superior*) memunculkan norma yang dibawahnya (*inferior*) didasarkan pada fakta bahwa mereka memiliki struktur hierarki yang serupa yang terbentuk seperti piramida hukum.

Pemikiran Hans Kelsen sebagai bagian teori yang dilanjutkan oleh Hans Nawiarski mendalilkan bahwa standar hukum suatu negara tidak hanya disusun dalam hierarki dan strata, tetapi juga dikelompokkan. Konsep ini disebut “*Die Lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung*” atau dikenal sebagai teori jenjang hukum.²⁶ Negara-negara mempunyai kerangka standar hukum yang dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kelompok utama menurut gagasan ini. Kelompok-kelompok ini adalah:²⁷

²⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc.cit.*

²⁶ *Ibid* Hlm 47.

²⁷ *Ibid*

- a. Kelompok I : Staatsfundamentalnorm
(Norma Fundamental Negara)
- b. Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar Negara)
- c. Kelompok III : Formell Gesetz (Undang-Undang Formal)
- d. Kelompok IV : Verordnung & Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

Hans Nawiasky mengartikan hakikat isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma dasar nasional adalah standar yang mengatur pembentukan dan perubahan hukum dasar suatu negara (*Staatsverfassung*) dan aturan-aturan yang mengatur perubahannya.²⁸ Bentuk norma fundamental negara akan terbentuk lebih dahulu sebelum adanya konstitusi sehingga agar suatu konstitusi atau undang-undang dasar menjadi sah, maka harus didasarkan pada suatu *Staatsfundamentalnorm* yang pada hakikatnya sah.²⁹

Dapat disimpulkan dari uraian diatas, bahwa antara teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*Die Lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung*) dari Hans Nawiasky memiliki tujuan yang sama. Persamaannya terletak pada sifat standar hukum yang

²⁸ Jimly Asshiddiqie, M. A. S. *Op.cit* Hlm 170.

²⁹ *Ibid*

bersifat hierarkis, yaitu tidak ada konflik kedudukan yang bertentangan antara instrumen hukum yang rendah dengan yang lebih tinggi. Hal ini juga seirama dengan salah satu asas hukum umum yang dikenal sebagai asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Penerapan teori jenjang norma dan jenjang norma hukum yang diterapkan di Indonesia telah dijelaskan melalui Pasal 7 UU RI No. 12/2011, jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 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; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut struktur tingkatan hukum di atas, rujukan terhadap berbagai kategori hukum sebagai mekanisme konstruksi kerangka yang koheren dan berwibawa ditandai dengan validitas, sumber, dan kepatuhannya terhadap hukum serta norma yang lebih tinggi. Proses ini berlanjut ke atas bersama dengan undang-undang pada setiap tingkatan berdasarkan keabsahan, sumber, dan undang-undang dalam

tingkat teratas yang pada akhirnya mencapai tingkat hukum tertinggi.³⁰

1.8.2 Produk Hukum Daerah

1.5.2.1 Pengertian Produk Hukum Daerah

Merujuk Pasal 7 UU RI No. 12/2011 bahwasannya dalam jenis hukum positif berlaku terdapat Perda Provinsi serta Kabupaten/Kota menjadi salah satu produk legislasi daerah dalam tingkatan regulasi perundang-undangan di Indonesia. Konsep produk legislasi daerah kemudian dimunculkan dalam peraturan pelaksana Permendagri No. 120/2018. Bahwasannya dalam Pasal 1 angka 17 menjelaskan instrumen hukum lokal adalah perwujudan regulasi salah satunya berbentuk peraturan meliputi Perda dan Perkada. Permendagri ini juga menegaskan bahwa produk hukum hukum daerah tidak terbatas hanya peraturan umum, melainkan juga keputusan atau penetapan. Dengan kata lain, yang dimaksud dengan “produk legislasi daerah” dalam regulasi ini tidak hanya mencakup kerangka yang luas ataupun general, tetapi juga norma-norma yang spesifik.³¹

Muatan yang tertuang pada produk hukum daerah kemudian diatur secara ketat sesuai dengan Pasal 14 UU RI

³⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, Op. cit Hlm 59.

³¹ Anggraeni, R. (2015). Produk Hukum Daerah: Apa Dan Bagaimana Seharusnya. *Info Hukum*, 2(25), Hlm 2–5.

No. 12/2011 yakni diharuskan tetap selaras dan berdasar pada Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945. Secara khusus, muatannya harus berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas-tugas pendukungnya, menanggapi keadaan eksklusif daerah, dan menguraikan aturan superior yang ada. Sejalan dengan itu, penting guna menjamin bahwa kebijakan daerah konsisten dengan kebijakan nasional dan bahwa tindakan hukum daerah konsisten dengan peraturan di tingkat nasional. Selanjutnya, isi seluruh tindakan hukum daerah harus diselaraskan dengan isi peraturan di atasnya.³²

1.5.2.2 Jenis Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Permendagri No. 120/2018 adalah berbentuk:

a. Peraturan Daerah

Perda adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh DPRD dengan persetujuan Gubernur ataupun Bupati/Walikota.³³ Perda merupakan bagian dari jenis dan tingkatan regulasi perundang-undangan yang diatur didalam UU RI No. 12/2011. Perda terbagi menjadi 2 (dua) yakni:

1. Perda Provinsi adalah regulasi yang sah di wilayah provinsi dan disusun oleh DPRD Provinsi bersama

³² Hasyimzoen, Yusnani dkk. (2017). Hukum Pemerintahan Daerah. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 148

³³ Jimly Asshiddiqie. (2014). Perihal Undang-Undang, Cetakan Ketiga. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm 63-64.

Gubernur yang memberikan persetujuan. Peraturan ini dirancang khusus untuk mengatur berbagai aspek pemerintahan dan masyarakat di tingkat provinsi.

2. Perda Kabupaten/Kota adalah aturan yang diberlakukan di wilayah kabupaten atau kota dan disusun oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati atau Walikota. Peraturan ini memiliki otoritas yang berdiri sendiri dan tidak berada di bawah Peraturan Daerah Provinsi, sehingga dapat mengatur wilayahnya secara independen sesuai kebutuhan lokal.

b. Peraturan Kepala Daerah

Seperti halnya instrumen hukum lain yang diterbitkan pemerintah pusat, produk hukum daerah juga dapat didelegasikan atau dilimpahkan melalui Perkada untuk menegakkan Perda.³⁴ Hal ini seperti yang tertulis pada Pasal 246 ayat (1) UU RI No. 23/2014 diartikan bahwa menindaklanjuti Perda atau atas otoritas instrumen hukum yang ada, kepala daerah berhak merumuskan Perkada. Pada dasarnya Perkada merupakan produk hukum yang instrumen hukum diterbitkan oleh Kepala Daerah ketika menjalankan

³⁴ Aryani, S. (2017). *Loc.cit.*,Hlm 155.

tugas otontomi daerah dan juga delegasi dari Perda untuk memerintahkan secara tegas dalam pelaksanaan yang tertuang dalam peraturan tersebut.³⁵

c. Peraturan DPRD

Menurut Permendagri No. 120/2018 bahwasannya Peraturan DPRD merupakan regulasi yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada suatu wilayah hukum. Produk hukum ini menjadi pedoman anggota DPRD ketika melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta menjadi standar bagi anggota DPRD. Berdasarkan Pasal 8 bahwasannya Peraturan DPRD berdasarkan dibagi menjadi 2 yakni Peraturan DPRD provinsi; dan Peraturan DPRD kabupaten/kota. Selanjutnya, Pasal 14 Permendagri ini juga setidaknya mengatur tentang tata tertib, kode etik dan/atau tentang tata beracara badan kehormatan.

1.8.3 Tinjauan Umum tentang Peraturan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah

1.5.3.1 Tinjauan Umum tentang Sistem Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintah dikenal melalui ajaran oleh *Montesquieu* yang terkenal dengan sebutan *Trias Politica* bahwa setiap kekuasaan pemerintahan tersebut berdiri sendiri

³⁵ *Ibid* Hlm 157.

dan lepas dari kekuasaan yang lain.³⁶ Sementara itu, penerapan yang ada di Indonesia dikenal dengan sistem pembagian kekuasaan pemerintahan dengan kewajiban satu sama lain.³⁷ Pemerintah pusat mendorong pembagian kerja dengan mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah dan membiarkan pemda bertindak secara mandiri atas nama daerahnya sebagai bentuk menghormati otonomi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.³⁸

Sistem pemerintahan daerah didirikan untuk menegakkan gagasan distribusi kekuasaan horizontal berdasarkan fungsi-fungsi tertentu yang menciptakan berbagai organisasi di dalam negeri.³⁹ Sedangkan pada stratifikasi kekuasaan secara vertikal menciptakan dua garis interaksi yang berbeda antara nasional dan regional. Hal ini dilengkapi dengan desentralisasi yang melibatkan juga dekonsentrasi disertai dengan tugas pembantuan.⁴⁰ Secara umum, desentralisasi mengacu pada pengalihan tanggung jawab pemerintahan dari pemerintah pusat atau otoritas yang lebih tinggi kepada daerah yang bertanggung jawab atas urusan

³⁶Hendrawati Hamid. (2020). *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Makassar: Garis Khatulistiwa. Hlm 39.

³⁷*Ibid*

³⁸Mulyawan, R. (2015). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Unpad Press. Hlm 133.

³⁹Mulyawan, R. *Op.cit.* Hlm 60.

⁴⁰*Ibid*

daerahnya sendiri. Menurut Amrah Muslimin mengemukakan bahwa terdapat tiga jenis desentralisasi yaitu:⁴¹

- a. Desentralisasi politik yaitu pengalihan otoritas dari kekuasaan nasional ke lembaga-lembaga politik yang ada ditingkat regional . Hal ini memungkinkan badan-badan ini, yang dipilih oleh penduduk suatu wilayah tertentu untuk secara mandiri mengatur urusan lokal mereka sendiri.
- b. Desentralisasi fungsional adalah pendelegasian hak dan wewenang kepada organisasi tertentu untuk mengelola kepentingan jenis atau kelompok tertentu dalam masyarakat, tanpa memandang terikat maupun tidak pada suatu wilayah tertentu.
- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pengakuan atas hak kelompok-kelompok kecil dalam suatu masyarakat untuk secara mandiri membangun dan memelihara praktik budaya mereka sendiri.

Oleh karena itu, desentralisasi diterapkan sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi tugas-tugas yang sulit dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri dan untuk memastikan bahwa tuntutan masyarakat dipenuhi dengan beradaptasi dengan kondisi geografis dan politik Indonesia.⁴² permasalahan yang

⁴¹ Hasyimzoen, Yusnani dkk. *Op.cit.* Hlm 24.

⁴² Mulyawan, R. *Op.cit.* Hlm 135.

berbeda-beda dibebankan ke daerah dengan menggunakan pendekatan alternatif yang disebut sistem dekonsentrasi.

Menurut sudut pandang hukum sesuai Pasal 1 angka 9 UU RI No. 23/2014 bahwasannya dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan sebagian kewenangan dalam urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai representasi utusan nasional di daerah, kepada instansi vertikal yang beroperasi di teritori khusus, serta/atau kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota yang bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan secara universal. Lain hal dengan sudut pandang politik, penerapan dekonsentrasi dapat secara efektif mengurangi ketidakpuasan dan demonstrasi daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat. Ia juga berfungsi sebagai sarana pengaturan dan pemerintahan daerah melalui penerapan peraturan daerah dan langkah-langkah kebijakan lainnya.⁴³

Berbeda dengan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, adapun tugas pembantuan yang diartikan melalui Pasal 1 angka 11 UU RI No. 23/2014 bahwasannya pemerintah daerah dilimpahkan sebagian urusan oleh pemerintah pusat untuk menengani urusan terkait daerahnya masing-masing kepada setiap provinsi melalui pemerintah

⁴³ Hasyimzoen, Yusnani dkk. *Op.cit.* Hlm 25.

provinsi. Penugasan ini juga mencakup intruksi daerah setiap provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dilimpahkan untuk menangani urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangannya. Segala sesuatu yang menjadi tugas pembantuan adalah sekumpulan regulasi yang asalnya dari instrumen hukum nasional atau regional di atasnya pada tingkatan daerah dibawahnya, sehingga terkait dengan pelaksanaan dari regulasi tersebut didelegasikan kepada pemerintahan tingkat lokal.⁴⁴

Upaya memastikan penyelenggaraan dan kinerja sistem pemerintahan dan pembangunan nasional yang optimal baik ditingkat pusat maupun daerah diperlukan adanya peningkatan dalam berbagai aspek seperti kebijakan, kelembagaan, tata laksana kelembagaan, prosedur, tata laksana pemerintahan, pembangunan, dan sistem pengawasan.⁴⁵ Diperlukan pula adanya kesejajaran dan keseresaian hubungan antara eksekutif dan legislatif, serta pemahaman bersama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan.⁴⁶

Check and balances menjadi prinsip menetapkan adanya sistem pengawasan dan keseimbangan yang berfungsi di cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

⁴⁴ Mulyawan, R. *Op.cit.* Hlm 136.

⁴⁵ Djumara, N. (n.d.). *Dimensi-Dimensi Pokok Check and Balances Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia.*

⁴⁶ *Ibid*

menetapkan adanya sistem pengawasan dan keseimbangan yang berfungsi.⁴⁷ Mekanisme pengawasan sebagai elemen dari (*checks*) sebagai suatu kemajuan signifikan yang memastikan keseimbangan kekuasaan yang ideal. Sistem *check and balances* ini memiliki dua komponen yakni kewajiban untuk melakukan penilaian atau evaluasi dan pengawasan atau mendapatkan kepastian atas suatu situasi (*the right to check*) yang diartikan sebagai adanya akses terhadap informasi atau hak untuk bertanya.⁴⁸ Sedangkan komponen kedua adalah alat untuk mencari keseimbangan (*the means to actively balance out imbalances*) yang diartikan sebagai keperluan sebagai penyeimbang dan mencengah suatu pemerintahan melanggar atau melewati kewenangan yang dimilikinya berdasarkan mandat peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Penerapan prinsip *check and balances* pada sistem pemerintahan daerah bertujuan agar adanya lingkaran sinergi untuk saling mengawasi, dan menghindari potensi penyalahgunaan kekuasaan yang dapat merugikan masyarakat.⁵⁰

⁴⁷ Dirga, A., Hidayat, A., & Rahmatiah, H. (2022). Penerapan Prinsip *Check and Balances* dalam Sistem Pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Selayar Perspektif Hukum Islam. *Siyasatuna*. 3(1), Hlm 40–51. Retrieved from <https://journal3.uin-alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/22902>

⁴⁸ Djumara, N. (n.d.). *Loc.cit*

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*

1.5.3.2 Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

Pada pengaturan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa pemerintah daerah, seperti provinsi, kabupaten, dan kota, diberikan otonomi luas kecuali jika terdapat pembatasan khusus mengenai hal-hal khusus yang menentukan lain yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Pemerintahan daerah sebagaimana dijelaskan bagian ketentuan umum Pasal 1 angka 2 UU RI No. 23/2014 tentang syarat-syarat pokok pemerintahan daerah, termasuk kepala daerah yang bertanggungjawab mengarahkan eksekusi fungsi pemerintah di daerah otonom. Selanjutnya pada Pasal 1 angka 6 semakin menjadi jelas bahwasannya otonomi daerah mempunyai hak, wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengawasi urusan pemerintahannya sendiri serta kesejahteraan rakyatnya dalam kerangka hukum sebagai cita-cita konstitusi.

Mardiasmo mengemukakan bahwa sasaran krusial pemberlakuan otonomi daerah bertujuan demi mengedepankan pembangunan perekonomian daerah dan memperkuat pelayanan publik di setiap daerah.⁵¹ Selain itu, adanya otonomi daerah juga meletakkan kesempatan bagi penduduk berkontribusi dalam pembangunan regional dengan

⁵¹ Mardiasmo. (2002). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Andi Offset. Hlm 46.

dibantu oleh pemerintah daerah dalam proses pembangunan daerah, memperkuat pemberdayaan masyarakat, dan menjamin pengelolaan sumber daya lokal yang efisien dan efektif.⁵²

Gagasan untuk mengadopsi otonomi daerah yang luas bukan berarti tidak ada pembatasan terhadap kendali daerah terhadap segala urusan dalam negeri.⁵³ Soehino mengartikan ruang lingkup otonomi maksimal adalah melimpahkan sebanyak mungkin urusan kepada daerah dan membiarkan daerah mengurus urusan dalam negerinya sendiri.⁵⁴ Selanjutnya Nasroen berpendapat bahwa otonomi daerah yang luas tanpa adanya batasan yang melekat dan berpotensi melemahkan persatuan nasional. Hal ini dikarenakan otonomi daerah pada dasarnya dilaksanakan untuk mendorong pembangunan nasional dan diwujudkan dalam bentuk *daerahisme* atau dengan sebutan lainnya.⁵⁵

1.5.3.3 Tinjauan Umum tentang Peraturan Kepala Daerah

Kepala daerah bertindak pemimpin eksekutif yang struktur pemerintahan daerah. Pasal 1 angka 3 UU RI No. 23/2014 memaknai bahwa Pemerintah daerah seperti halnya kepala daerah bertindak sebagai badan pemerintahan di

⁵² *Ibid*

⁵³ Hasyimzoen, Yusnani dkk. *Op.cit.* Hlm 16.

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ *Ibid*

daerahnya dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan di bawah yurisdiksinya. Kepala daerah yang mendapat wewenang tersebut adalah Gubernur (kepala daerah provinsi), Bupati (kepala daerah kabupaten), atau Wali Kota (kepala daerah kota). Kepala daerah memiliki tanggung jawab menyangkut kemandirian daerah dan mencakup kewenangan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah.⁵⁶ Kepala Daerah juga memiliki tanggung jawab dari sisi untuk mengatur tugas dan wewenang guna memastikan tata tertib dan berfungsinya pemerintahan daerah. Salah satu aspek utama dalam melaksanakan tugas tersebut jika merujuk pada Pasal 65 ayat (2) UU RI No. 23/2014 bahwasannya Kepala Daerah memiliki wewenang menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.

Berbeda dengan Perda, Perkada menjadi salah satu instrumen hukum murni yang berdasarkan kewenangan tunggal yang diberikan oleh undang-undang sebagai instrumen hukum yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.⁵⁷ Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 246 UU RI No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa pada ayat (1) menjelaskan tentang kepala daerah berwenang melakukan penetapan Perkada yang bertujuan untuk melaksanakan Perda

⁵⁶ Mulyawan, R. *Op.cit.* Hlm 233.

⁵⁷ *Ibid*

atau atas kuasa peraturan di atasnya. Dapat disimpulkan bahwasannya Perkada merupakan peraturan pelaksana dalam melaksanakan peraturan daerah maupun segala bentuk instrumen hukum superior sesuai dengan kewenangan yang diberikan.⁵⁸

Berdasarkan konteks tatanan regulasi di Indonesia, keberlakuan regulasi yang dirangkai sebagai peraturan pelaksana dan peraturan otonom secara eksplisit telah dimuat pada UU RI No. 12/2011 mengatur bahwa suatu undang-undang yang berkaitan dengan Pasal 7 ayat (1) diakui dan mengikat apabila diperintahkan oleh undang-undang di atasnya atau dibuat berdasarkan kewenangan yang sah. Sehingga, jika dilanjutkan melihat ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) maka kedudukan Perkada dalam tingkatan hukum ditafsirkan sebagai instrumen diluar yang disebutkan dalam hierarki dan diakui keberadaanya sebagai peraturan yang berdiri sendiri terhadap peraturan yang ditentukan dalam hierarki dan hanya dapat ada jika diamanatkan oleh instrumen hukum di atasnya. Produk perundang-undangan inilah yang masuk dalam lingkup *delegated legislation/ secondary legislation*.⁵⁹

Namun demikian, kedudukan Perkada hanya dapat dianggap validitasnya dan memiliki otoritas hukum apabila

⁵⁸ Hasyimzoen, Yusnani dkk. *Loc.cit.*

⁵⁹ Mulyawan, R. *Op.cit.* Hlm 234.

terdapat perintah oleh instrumen hukum superior atau terbentuk berdasarkan kewenangan yang ada di Kepala Daerah karena sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU RI No. 12/2011 bahwa untuk memiliki kekuatan hukum perlu didasarkan pada prinsip legalitas terhadap peraturan dan syarat ketentuan secara hukum atau dasar kewenangan.

1.5.3.4 Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan wewenang sebagai pemilikan hak, kuasa, dan kendali untuk melakukan suatu perbuatan tertentu.⁶⁰ Menurut H.D Stout merupakan konsep yang diturunkan dari kerangka hukum organisasi pemerintah. Kewenangan mencakup segala peraturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan kekuasaan pemerintah oleh orang perseorangan dan badan-badan yang terlibat dalam hubungan hukum publik.⁶¹

Sejalan dengan pilar utama negara hukum, prinsip legalitas menjadi dasar utama pada tiap implementasi pemerintah dan administrasi kenegaraan disetiap yuridiksi hukum.⁶² Kewenangan hukum mengacu pada legitimasi

⁶⁰ KBBI. Wewenang. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang>. Diakses pada 31 Januari 2024.

⁶¹ Ridwan HR. (2020). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm 98.

⁶² Ridwan Juniarso., Sudrajat Achmad. *Op.cit* Hlm 137.

tindakan pemerintah yang berasal dari persyaratan peraturan perundang-undangan dan harus mematuhi standar hukum, sehingga kewenangan yang dilandasi pada norma-norma hukum dikenal sebagai kewenangan hukum dan merupakan kewenangan yang sah.⁶³ Pandangan para ahli mengenai kewenangan, wewenang, dan asal kewenangan cukup bervariasi. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari hukum positif itu didapatkan melalui 3 (tiga) cara berbeda yaitu:⁶⁴

a. Atribusi

Atribusi adalah tindakan pemberian penghormatan atau pengakuan terhadap sumber atau asal usul sesuatu. Mengenai pengertian atribusi, Indraharto tindakan pemberian kekuasaan pemerintahan baru melalui ketentuan suatu undang-undang. Hal ini dapat dilakukan baik oleh legislator yang memiliki kewenangan untuk menciptakan wewenang baru (*original legislator*) maupun legislator yang mendapatkan kewenangan sebagai legislator (*delegated legislator*).⁶⁵ Kewenangan ini dikaitkan secara konsisten sehingga mudah diimplementasikan sesuai kebijaksanaan atas inisiatif

⁶³ Ridwan HR., *Op.cit.*, Hlm, 102.

⁶⁴ Ridwan Juniarso., Sudrajat Achmad. *Op.cit.* Hlm 137.

⁶⁵ *Ibid*

sendiri setiap dibutuhkan dan menciptakan suatu wewenang baru.⁶⁶

b. Delegasi

Mengacu pada tindakan melimpahkan tugas atau tanggung jawab kepada orang lain. Terdapat penafsiran pendapat hukum, delegasi mengacu pada pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan.⁶⁷ Selanjutnya HD. Van Wijk mengemukakan bahwa wewenang yang didapat dapat didelegasikan lagi kepada subdelegataris. Untuk subdelegasi berlaku mutatis, peraturan yang sama seperti untuk delegasi. Lebih lanjut, pelimpahan wewenang pemerintah melalui delegasi tersebut terdapat syarat-syarat antara lain:⁶⁸

1. Tindakan delegasi bersifat final dan delegasi tidak boleh menggunakan wewenang yang didelegasikan dengan cara apa pun.
2. Kemampuan untuk mendelegasikan wewenang bergantung pada keberadaan kerangka hukum yang sesuai untuk mengizinkan pendelegasian.
3. Pendelegasian kepada bawahan tidak diperbolehkan dalam konteks hierarki pegawai.
4. Penerima wewenang berhak meminta klarifikasi mengenai penggunaan wewenangnya apabila ia tidak puas dengan klarifikasi yang telah diberikan.
5. Delegasi memberikan petunjuk (pedoman) tentang cara menggunakan kekuasaan dalam bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

⁶⁶ Yusri Munaf. (2016). Hukum Administrasi Negara. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing. Hlm 54.

⁶⁷ Ridwan Juniarso., Sudrajat Achmad. *Op.cit.* Hlm 138.

⁶⁸ *Ibid* Hlm 139.

c. Mandat

Wewenang yang didapat melalui atribusi dan delegasi bisa diberikan secara mandat ketika pejabat yang berwenang tidak dapat melaksanakan tugasnya sendiri, mereka memberikan tugasnya kepada organisasi atau pekerja bawahannya.⁶⁹ Menurut HD. Menurut Van Wijk, delegasi mengacu pada situasi dimana suatu lembaga pemerintah mendelegasikan wewenangnya kepada lembaga lain untuk bertindak atas nama lembaga tersebut.⁷⁰

Secara umum dasar kewenangan pemerintah daerah sebagai badan penyelenggara urusan pemerintahan dan dalam menetapkan Perkada telah diatur dalam UU RI No. 23/2014. Pasal 246 mengatur dan menjamin bahwa pemimpin daerah mempunyai kekuasaan untuk menegakkan Perda atau atas kuasa dari hukum yang dapat menetapkan Perkada dengan berdasarkan kewenangan delegasi dan atributif. Kedudukan Perkada baik berupa peraturan gubernur atau peraturan bupati/walikota digolongkan sebagai arahan atau amanat dari lembaga legislatif yang lebih tinggi.

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ *Ibid*

1.8.4 Harmonisasi Hukum

1.5.4.1 Pengertian Harmonisasi Hukum

Istilah harmonisasi berasal dari Yunani, yaitu kata “harmonia” yang berarti disatukan secara serasi dan patut. Harmonisasi dalam pengertian filosofis mengacu pada kerja sama berbagai elemen sedemikian rupa sehingga menciptakan rasa kesatuan yang luhur.⁷¹ Secara etimologis, harmonisasi berkaitan dengan permulaan prosedur-prosedur yang bertujuan untuk mencapai atau mewujudkan suatu sistem yang harmonis. Kata harmonisasi identik dengan keselarasan, kesatuan, keselarasan, dan keseimbangan.⁷²

Di Indonesia dalam konteks harmonisasi, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai upaya mencari keselarasan.⁷³ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menggambarkan harmonisasi hukum sebagai upaya akademis yang bertujuan untuk menyelaraskan hukum tertulis dengan prinsip-prinsip filosofis, sosial, ekonomi, dan hukum.⁷⁴ Menurut Soegiyono, unsur-unsur yang kemudian dapat ditarik menjadi formula makna harmonisasi yakni:⁷⁵

⁷¹ Ridwan Juniarso, Op. cit. Hlm 213.

⁷² Yuli Asmara Triputra. (2016). Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Lex Librum*, Vol. III, Hlm 417–428.

⁷³ KBBI. Harmonisasi. <https://kbbi.web.id/harmonisasi> Diakses pada 17 Januari 2024

⁷⁴ Yuli Asmara Triputra, *Loc.cit.*

⁷⁵ 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.

- a. Terdapat sesuatu ketentuan bertentangan;
- b. Proses membawa unsur-unsur yang kelihatannya berbeda ke dalam keselarasan yang seimbang dan membangun suatu sistem;
- c. Segala upaya untuk mencapai sifat-sifat seperti keseimbangan, keselarasan, kecukupan, dan kesesuaian;
- d. kekuatan bekerja sama untuk menciptakan keberhasilan kesatuan yang utuh.

1.5.4.2 Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan menyesuaikan dan menyelaraskan konsep, substansi, dan rumusan rancangan peraturan perundang-undangan dimulai dari judul hingga batang tubuh dan penjelasan yang mengacu pada aturan yang telah ada.⁷⁶ Tahapan yang diperlukan telah disebutkan pada Permenkumham No. 20/2015 menyebutkan bahwasannya tidak hanya melakukan pengharmonisasian melainkan juga pembulatan dan pemantapan konsepsi muatan dari perundang-undangan yang akan dibentuk. Pembulatan merupakan proses menjadikan semua unsur menjadi satu dalam membentuk konsep, substansi dan rumusan lalu menjadi suatu kesatuan yang utuh.⁷⁷ Pemantapan merupakan proses mengevaluasi

⁷⁶ Agustin Aritonang, R, *Op.cit*

⁷⁷ 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>

konsep, substansi dan rumusan dari segi pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis.⁷⁸

Adapun unsur-unsur yang dipenuhi ketika dilakukan sebuah pengharmonisasian perundang-undangan agar dapat menjadi aturan hukum yang layak sebagai bagian dari sistem kerangka hukum nasional, antara lain:⁷⁹

- a. Berpegang teguh pada prinsip hierarki perundang-undangan;
- b. Menjalin hubungan timbal balik dan saling ketergantungan antar undang-undang yang berbeda;
- c. Tidak ada aspek yang bertentangan;
- d. Dapat diuji (*judicial review*) baik secara materiel maupun formil.
- e. Adanya jaminan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.

Penerapan harmonisasi undang-undang juga memperhatikan substansi isinya, antara lain:⁸⁰

- a. Konsep isi substantif hukum sejalan dengan Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*);
- b. Pengharmonisasian konsepsi materi konsep isi substantif undang-undang sesuai dengan UUD 1945 yang merupakan hukum dasar negara.;
- c. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan dengan asas perumusan dan isi substantifnya.
- d. Pengharmonisasian materi muatan peraturan perundang-undangan secara horizontal dan mencegah ketentuan yang tumpang tindih dan bertentangan, karena hal tersebut dapat menimbulkan kerancuan dan ambiguitas hukum dalam pelaksanaan undang-undang
- e. Memastikan isi instrumen hukum konsisten dengan berbagai perjanjian dan kesepakatan internasional, terutama yang diakui secara formal melalui undang-undang atau keputusan presiden.

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *Ibid*

- f. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dengan kebijakan yang terkait dengan rencana yang disusun oleh masing-masing sektor. Secara sederhana keenam unsur harmonisasi tersebut dapat dilihat misalnya pada:
1. Judul rancangan (untuk menentukan ruang lingkup dan penyesuaian apa yang dikehendaki oleh undang-undang yang memerintahkannya);
 2. Definisi yang dimuat dalam ketentuan umum untuk mengetahui konsepsi hukum yang hendak dirancang;
 3. Prosedur yang menyangkut tentang hak, kewajiban, perizinan, dan lain-lain untuk menentukan batas kewenangan kelembagaan; Pembentukan badan, lembaga, komisi, dan lain-lain dari segi beban keuangan, SDM, karier, dan mengujinya dengan ketentuan UUD 1945 yang terkait dengan kementerian.

1.8.5 Prinsip *Executive Preview*

Pada konteks pengujian undang-undang, dapat diklasifikasikan menurut entitas yang melakukan peninjauan, aturan khusus yang akan ditinjau, dan waktu peninjauan.⁸¹ Dari sudut pandang entitas yang melakukan evaluasi, peninjauan tersebut dapat dijalankan hakim melalui peninjauan yudisial, dilakukan oleh lembaga legislatif melalui evaluasi legislatif, ataupun dilakukan oleh lembaga eksekutif melalui peninjauan eksekutif.⁸² Selanjutnya, berdasarkan waktu peninjauan kembali, dibedakan menjadi peninjauan kembali yang dilakukan setelah undang-undang diundangkan (*judicial review*) dan pengujian yang dilakukan sebelum UU

⁸¹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. (2010). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. Hlm 82.

⁸² *Ibid*

disahkan (*judicial preview*).⁸³ Kata *review* adalah proses mengamati, mengevaluasi, atau mengevaluasi kembali sesuatu dan merupakan gabungan dari kata “*re*” dan “*view*”. Sebaliknya, “*preview*” adalah tindakan memeriksa terlebih dahulu keadaan ideal yang dirasakan itu masih tahap awal dan belum diundangkan secara resmi.⁸⁴

Secara pengertian *executive preview* tidak ditemukan secara jelas definisinya baik dari aturan hukum maupun literatur lainnya. Adapun dijelaskan melalui Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK No. 56/PUU-XII/2016 terdapat dalam pertimbangan hakim bahwasannya sebagai proses pengawasan ini adalah bentuk pengawasan yang bersifat preventif sebelum suatu produk legislatif daerah diterbitkan atau lebih lanjut dikenal dengan sebutan mekanisme *executive preview*.⁸⁵

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie. (2010). *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 1.

⁸⁵ Rasji, P. V. (2023). *Executive Preview Dalam Sistem Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah*. *Jurnal Kewarganegaraan*, 7(2). Hlm 2389–2395. <https://doi.org/https://doi.org/10.31316/jk.v7i2.5760>