

ISSN(Print) : 2580-6750
 ISSN(Online) : 2589-6742
 Publisher : Faculty of Law Borneo Tarakan University

STRATEGI HARMONISASI PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH MELALUI MEKANISME *EXECUTIVE PREVIEW*

**Disusun Oleh:
 Aditia Syaprillah**

**Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
 Jl. Amal Lama No.1 Tarakan
 aditiasyaprillah29@gmail.com**

Abstrak

Implementasi otonomi daerah hendaknya dapat dipahami sebagai suatu kesempatan untuk dapat mengembangkan daerah dengan keleluasaan yang telah diberikan Pemerintah melalui desentralisasi yang berujung pada kewenangan dalam membentuk Perda. Perda merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintah di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki, disamping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kewenangan tersebut dimana Perda mengalami peningkatan jumlah yang sangat tidak terkendali, jarang dari Perda tersebut dibatalkan dengan berbagai alasan. Permasalahan Materi muatan Perda yang tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu penataan harmonisasi penyusunan Perda melalui mekanisme *executive preview* oleh pemerintah atasan dalam mengevaluasi Perda yang dibentuk oleh pemerintah bawahan. Kewenangan pemerintah pusat (Menteri) dan Pemerintah Daerah (Gubernur) yang melakukan *executive preview* dalam bentuk evaluasi Perda dan Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) Dan Hasil evaluasi dan pemberian nomor register tersebut merupakan langkah pengawasan preventif yang sudah sangat tepat dilakukan oleh pemerintah daerah.

Kata Kunci: Pemerintah, Peraturan, Pengawasan.

Abstract

The implementation of regional autonomy should be understood as an opportunity to be able to develop regions with the flexibility that has been given by the Government through decentralization which ends in the authority to form a Regional Regulation. The regional regulation is a legal instrument made by the regional government in exercising its authority to realize its autonomy, besides providing further elaboration of the higher statutory regulations. With this authority where the Regional Regulation has increased in an uncontrolled number, it is rare that the Regional Regulation has been canceled for various reasons. Problems the content of local regulations is overlapping and contradictory to higher laws and regulations. To overcome these problems, it is necessary to arrange harmonization of the compilation of local regulations through an executive preview mechanism by the superior government in evaluating the regional regulations established by subordinate governments. The authority of the central government (the Minister) and the Regional Government (the Governor) conducting the executive preview in the form of an evaluation of the Regulations and Decisions of the Regency / City Regional Head (Regent / Mayor) regional government.

Keywords: Government, Regulation, Supervision.

A. Pendahuluan

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus didasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergitas dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.¹

Konsekuensi negara hukum tersebut dimana peraturan perundang-undangan dari tingkat nasional dan daerah mengalami peningkatan jumlah peraturan perundang-undangan yang tak terkendali.² Presiden melalui Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan kewenangannya telah membatalkan 3.143 Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah pada bulan Juni 2016. Perda yang bermasalah tersebut dicabut karena potensial menghambat kecepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi dan menghambat semangat kebhinekaan dan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan Perda yang dianggap bermasalah tersebut yaitu Perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, perda yang memperpanjang jalur birokrasi, yang menghambat proses perizinan, menghambat

¹ Penjelasan Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

² Proposal Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4, "Penataan Regulasi Di Indonesia" Jember, 10 - 13 November 2017.

kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³

Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) melalui putusan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 yang mencabut kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang diterbitkan pada Rabu 15 Juni 2017 mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan Perda Provinsi. Dalam putusan MK menyatakan demi kepastian hukum sesuai dengan UUD NRI 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

Implementasi otonomi daerah hendaknya dapat dipahami sebagai suatu kesempatan untuk dapat mengembangkan daerah dengan keleluasaan yang telah diberikan Pemerintah melalui desentralisasi yang berujung pada kewenangan dalam membentuk Perda. Sehingga dengan demikian Perda adalah sebagai alat dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah harus dapat dilaksanakan sebaik-baiknya dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki. Oleh karenanya agar dapat melahirkan Perda yang tidak bermasalah para perancang Perda harus dapat memahami makna otonomi daerah secara utuh.

Berdasarkan uraian diatas, agar permasalahan materi muatan peraturan perundang-undangan (baca: peraturan daerah) yang tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka diperlukan sebuah strategi untuk melakukan penataan harmonisasi penyusunan Perda melalui mekanisme *executive preview* yang dilakukan oleh pemerintah atasan dalam mengevaluasi Perda yang telah dibentuk oleh pemerintah bawahan, dan dapat berfungsi untuk mencegah menumpuknya perkara *judicial review* di Mahkamah Agung.

³<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umunkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>. Diakses pada tanggal 20 Juni 2016. Pukul 09.00 WITE.

B. Pembahasan

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI 1945

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.⁴ Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).⁵ Menurut Ni'matul Huda Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah:

“ Merupakan ‘negara persatuan’ dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali. Dalam Negara kesatuan itu, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat.”

“ Namun, konsepsi negara persatuan itu sering disalahfahami seakan-akan bersifat ‘integralistik’, yang mempersatukan rakyat secara totaliter bersama-sama dengan pemimpinnya seperti konsep Hitler yang didasarkan atas pandangan Hegel tentang negara Jerman.”

Selanjutnya Pasal 18 ayat UUD NRI 1945 sebagai berikut:

- (1) NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

⁴Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD NRI 1945.

⁵ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, yang dikutip Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: NusaMedia, 2009), hlm 42.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah yang peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan daerah pada umumnya khususnya dalam pembentukan Perda diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.⁶

Pemerintah Daerah pada hakekatnya merupakan sub sistem dari pemerintah nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintah. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.⁷

⁶ Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, yang dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Ibid*, hlm 105.

⁷ Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)

Konsekuensi dari negara kesatuan ialah dimana pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Presiden memegang tanggung jawab terakhir atas penyelenggaraan segala urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan sesuai tujuan yang di telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.⁸ Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, sedangkan pembinaan dan pengawasan oleh daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat secara nasional dikoordinasikan oleh menteri.

2. Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman tenteram dan tertib. Memberikan jaminan perlindungan hukum dalam warga negara maupun mengatur hubungan yang selaras antar pemerintah dengan warga negara.

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastia hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkna dan mengorbankan pluralism hukum.⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, memberikan pengertian harmonisasi huum, sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasinhukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Pengkajian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dalam berbagai aspek apakah

⁸ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm 289.

⁹ L.M. Gandhi, *Harmosisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, dalam Moh, Hasan Wirahadikusumah, dkk, yang dikutip oleh Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, (Malang: Nasa Media, 2010), hlm 8

telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah di ratifikasi Indonesia.¹⁰

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda dalam kedudukannya sebagai peraturan perundang-undangan tidak lepas dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹ sejalan dengan alur pikir tersebut, Perda merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintah di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki, disamping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Landasan yuridis harmonisasi peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu:

Pasal 47 ayat (3): Pengharmonisan, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 54 ayat (2): Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum

Pasal 55 ayat (2): Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Hukum.

Pasal 58 ayat (2): Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Keberadaan harmonisasi peraturan perundang-undangan menurut UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hanya sebatas pada undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden yang dilakukan oleh Direktorat Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sedangkan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal, kata “dapat” di Pasal 58 ayat (2) ini bisa diterjemahkan oleh perangkat daerah untuk tidak mewajibkan pengharmonisasian penyusunan Perda kepada instansi vertikal (Kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Dalam ketentuan lain-lain UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan setiap tahapan Pembentukan peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang peraturan perundang-undangan. Selanjutnya diatur oleh PP No. 59 Tahun

2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya. Pasal 2 PP No. 59 Tahun 2015, menyebutkan:

- (1) Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.
- (2) Unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Perundang-Undangan serta instrumen hukum lainnya. Dalam melaksanakan tugas tersebut perancang harus melakukan pengharmonisasian. Selanjutnya, tugas perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan; dan pengundangan.

Untuk meningkatkan kualitas Perda dibutuhkan sumber daya manusia yang profesional dan memiliki kompetensi di bidang peraturan perundang-undangan untuk diangkat menjadi tenaga teknis fungsional perancang. Mengingat jumlah tenaga teknis fungsional perancang khususnya di setiap pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang masih minim jumlahnya. Untuk mengantisipasi minimnya jumlah tenaga teknis fungsional perancang di pemerintah daerah dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.¹²

3. Pengawasan Preventif Peraturan Daerah (*Executive Preview*)

Pengawasan administratif merupakan salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk meminimalisir dampak negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu pengawasan juga memberikan pembatasan-pembatasan agar kebebasan otonomi daerah tidak bergerak begitu jauh, sehingga mengurangi atau bahkan mengancam kesatuan bangsa dan negara. Menurut Bagir Manan yang dikutip oleh

¹² Pasal 99 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan.

Widodo Ekathahjana, terdapat 2 (dua) model pengawasan terkait pemerintahan otonomi, yaitu:

“Pengawasan preventif dan pengawasan represif. kedua model pengawasan ini ditunjukkan pada produk hukum yang dihasilkan daerah, dan pengawasan terhadap tindakan dari organ pemerintahan daerah yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan atau penangguhan dalam pengawasan represif”.¹³

Pengawasan preventif ini diartikan sebagai fungsi pengendalian atau pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan bawahannya. Pemerintah pusat tentu memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah provinsi, begitu juga pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain adalah:¹⁴

“Kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal sebagai *“general norm control mechanism”*. Mekanisme kontrol norma umum inilah yang biasa disebut dengan sistem *“abstract review”* atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, atau lembaga pengadilan. Jika *“abstract review”* itu dilakukan oleh lembaga eksekutif, misalnya, pengujian oleh pemerintah pusat atas peraturan daerah provinsi, maka mekanisme demikian disebut *“executive review”*. Jika *“abstract review”* itu dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang menetapkan Perda itu sendiri, maka mekanisme peninjauan kembali semacam itu disebut *“legislative review”* yang dapat menghasilkan perubahan peraturan. Jika pengujian itu dilakukan oleh pengadilan, maka hal itulah yang biasa disebut sebagai *“judicial review”*.”

¹³ Widodo Ekathahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilanannya di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008) hlm 43.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Loc Cit*, hlm 255 – 256.

Selain *abstrak review*, mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur *abstrak preview*, yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya suatu Raperda disahkan oleh parlemen tetapi sebelum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintah atas diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintah bawahan. Mekanisme demikian dapat disebut sebagai *executive abstract preview* oleh pemerintahan atasan.

Indonesia sebagai negara kesatuan yang mana tanggung jawab pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.

Pengawasan preventif ini dilakukan dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap Perda yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota apakah Perda tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan.¹⁵ Bagaimanapun juga, dalam sistem negara kesatuan, pemerintahan daerah bukanlah negara bagian yang mempunyai kedaulatan sendiri sebagaimana dalam sistem federal, namun pemerintahan daerah adalah subsistem pemerintahan pusat. Dengan adanya pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan koridor konstitusi dan undang-undang dalam sistem pemerintahan nasional dan dapat mencapai tujuan negara pada tingkat daerah secara efektif dan efisien.

Pengawasan terhadap segala tindakan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat, termasuk Perda dan Perkada, telah dilaksanakan sejak

¹⁵ Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum meliputi: a) terganggunya kerukunan antar warga masyarakat; b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c) terganggunya ketentraman dan ketertiban umum; d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

otonomi daerah diberlakukan pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah) sampai saat ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada 2 (dua) kategori pengawasan yaitu:

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

Sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 diatas, sebagaimana produk hukum daerah yang disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Pemerintah Daerah, maka Perda ini seperti halnya sama dengan undang-undang karena sama-sama hasil dari produk legislative. Perbedaan antara Perda dan undang-

undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal.¹⁶

Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:¹⁷

- (1) Perda dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota.
- (4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.

¹⁶ Lebih lengkap Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 56/PUU-XIV/2016.

¹⁷ Pasal ini telah dibatalkan oleh Putusan MK No 56/PUU-XIV/2016 menyebutkan bahwa Pasal 251 ayat (1), ayat (4), ayat (5) dan ayat (7) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan Perda Provinsi melalui mekanisme *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para Pemohon *a quo*. Sehingga Mahkamah berpendapat, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 sepanjang mengenai frasa "Perda Provinsi dan" bertentangan dengan UUD NRI 1945.

- (7) Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Daerah Provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.
- (8) Dalam hak penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/walikota diterima.

Mekanisme peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri atau pun Gubernur ini dapat dikategorikan sebagai *executive review* yaitu mekanisme pengujian Perda oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Disamping *executive review*, mekanisme pengawasan norma hukum lainnya juga dapat melalui prosedur *executive abstract preview*, yaitu control yang dilakukan sebelum norma hukum bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya suatu rancangan Perda disahkan oleh parlemen tetapi sebelum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintah atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintah bawahan. Mekanisme demikian dapat disebut sebagai *executive abstract preview* oleh pemerintahan atasan.¹⁸

Kewenangan untuk melakukan *executive abstract preview* Itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme *review* atas Perda yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2011. *Perihal Undang-Undang*, yang dikutip oleh Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, hlm 177.

peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti prinsip negara kesatuan dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang samata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap Perda sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di *preview* oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai Raperda yang belum mengikat untuk umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan Perda yang bersangkutan.¹⁹

Kewenangan pemerintah pusat (Menteri) dan Pemerintah Daerah (Gubernur) yang melakukan *executive preview* dalam bentuk evaluasi Perda dan Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) yang lebih dikenal dengan pengawasan represif dalam bentuk evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal penetapan Raperda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur, sedangkan Raperda Kabupaten/Kota harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Dalam rangka melakukan evaluasi tersebut Raperda yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah Menteri berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Raperda tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Hasil evaluasi Raperda Provinsi dan Raperda Kabupaten/Kota jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.²⁰

Hasil evaluasi dan pemberian nomor register tersebut merupakan langkah pengawasan preventif yang sudah sangat tepat dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemberian nomor register merupakan pengawasan

¹⁹ *Ibid*, hlm 177- 178.

²⁰ Nomor Register adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah Raperda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.

yang dilakukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi sebelum Raperda tersebut mengikat untuk umum atau sebelum Raperda disahkan oleh DPRD. Proses penomoran register pada Perda harus dijadikan sebagai peluang bagi pemerintah Pusat (Menteri) dan Pemerintah Daerah (Gubernur) untuk mengawasi kualitas Perda.

C. Penutup

1. Kesimpulan

- a) Landasan yuridis harmonisasi peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 47 ayat (3), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 58 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden yang dilakukan oleh Direktorat Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sedangkan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal, kata “dapat” di Pasal 58 ayat (2) ini bisa diterjemahkan oleh perangkat daerah untuk tidak mewajibkan pengharmonisasian penyusunan Perda kepada instansi vertikal (Kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia).
- b) Kewenangan pemerintah pusat (Menteri) dan Pemerintah Daerah (Gubernur) yang melakukan *executive preview* dalam bentuk evaluasi Perda dan Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) yang lebih dikenal dengan pengawasan represif dalam bentuk evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Dan Hasil evaluasi dan pemberian nomor register tersebut merupakan langkah pengawasan preventif yang sudah sangat tepat dilakukan oleh pemerintah daerah.

2. Saran

- a) Pemerintah Pusat bersama dengan DPR RI segera untuk merevisi UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya berkaitan dengan Penyusunan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota yaitu Pasal 58 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan menghilangkan kata “dapat” atau menggantikan kata “dapat” menjadi “wajib”.

- b) Unsur penyelenggaraan pemerintah daerah menjamin partisipasi masyarakat secara aktif dari tahapan perencanaan dan penyiapan rancangan Perda dan pada tahapan pembahasan Raperda, agar terciptanya suatu Perda yang responsif sekaligus partisipasi masyarakat merupakan bagian bentuk dari pengawasan publik terhadap pembentukan Perda yang berkualitas.
- c) Untuk mengisi kekosongan jabatan fungsional perancang perundang-undangan di daerah provinsi maupun kabupaten/kota wajib mengikutsertakan tenaga perancang peraturan perundang-undangan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM disetiap provinsi di Indonesia.
- d) Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi agar lebih meningkatkan pembinaan dan peningkatan kapasitas dari perancang Perda Kabupaten/Kota melalui kegiatan Bimbingan Teknis maupun pelatihan-pelatihan dengan melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM disetiap provinsi di Indonesia.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Ekathahjana, Widodo. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra, 2008.
- Goesniadhie, Kusnu. *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: NusaMedia, 2009.
- Huda, Ni'matul dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Media, 2011.
- Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press, 2016.

2. Peraturan PerUndang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.