

Editorial Office: Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.
 Email : respublica@mail.uns.ac.id
 Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Kewenangan Executive Preview Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah

Raffel Pradityo Prabowo¹, Sunny Ummu Firdaus²

- 1 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: raffelpradityop@gmail.com
 2 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: firdaussunny@staff.uns.ac.id

Artikel	Abstrak
<p>Kata kunci:</p> <p>Executive preview, Harmonisasi, Pengawasan Preventif</p> <p>Vol. 8 No. 3 2024</p>	<p>This research focuses on the executive preview authority carried out by the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights (Kanwil Kemenkumham) in the process of forming Regional Regulations (Perda/Perkada). The objectives of this study are, firstly, to understand the implementation of the executive preview authority in Perda/Perkada. Secondly, to identify the obstacles encountered in its implementation process. The research method employed is empirical legal research, using the Sociology of Law approach and qualitative in nature. Legal materials were collected by conducting field research at the Kanwil Kemenkumham Central Java and studying literature analyzed qualitatively. The results of this study indicate that: Firstly, the implementation of the executive preview authority conducted at the Kanwil Kemenkumham Central Java goes through these stages: submission of harmonization requests, administrative examination, conceptual analysis, harmonization meeting, preparation of harmonization minutes, approval endorsement, submission of harmonization completion letters. However, this process has not been ideally executed as not all regions conduct executive previews despite the Legal Regulations stating it is mandatory, yet there are no sanctions when regions fail to follow the process. Secondly, obstacles found in the implementation of the executive preview include the lack of Human Resources in Regulation Drafting, the weakness of executive preview authority in legal regulations, and the lack of regional understanding of the administrative document requirements that should be fulfilled before submitting harmonization requests.</p>

PENDAHULUAN

Banyaknya pembatalan Peraturan Daerah (Perda) memberikan dampak yang cukup besar, salah satunya menimbulkan ketidakpastian hukum karena perda tersebut sudah berlaku dan mengikat secara umum. Sehingga menimbulkan beban bagi pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan.

Padahal aspek kepastian hukum sangat penting dalam seluruh sector negara. Apabila pemerintah dari awal sampai akhir telah menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan daerah mengenai proses pembentukan perda, maka pembatalan perda terjadi setelah perda diundangkan tidak boleh terjadi. Kurang optimalnya pembinaan dan pengawasan pada tahap awal ini menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya kualitas perda Ketika sedang dalam proses pembentukan perda. Hal inilah yang perlu diperbaiki terlebih dahulu, agar tidak menyebabkan pembatalan perda yang telah berlaku dan mengikat oleh Menteri Dalam Negeri (Enny Nurbaningsih, 2019:338).

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya pada Pasal 145 (2) disebutkan bahwa wewenang untuk membatalkan regulasi semacam itu berada pada pemerintah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden. Namun, dalam praktiknya, keputusan untuk membatalkan regulasi tersebut dibuat oleh Menteri Dalam Negeri. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, wewenang ini secara tegas ditetapkan kepada Menteri Dalam Negeri. Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk mencabut Peraturan Daerah saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tidak didasarkan pada dasar hukum namun lebih pada kebijakan Menteri Dalam Negeri yang melampaui lingkup hukum. Selain itu, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tidak mencakup ketentuan yang mendelegasikan wewenang Presiden kepada Menteri Dalam Negeri. Akibatnya, hal ini menimbulkan inkonsistensi hukum yang kemudian diatasi dengan memperbaiki formulasi norma kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 (Enny Nurbaningsih, 2019:338).

Latar belakang dan pertimbangan penetapan peninjauan Kembali peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada faktor sejarah dan filosofis. Banyak daerah membuat perda yang melampaui kewenangannya dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kurangnya pengawasan preventif dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memengaruhi hal ini karena paradigma otonomi daerah yang menekankan kebebasan daerah. Sebagai konsekuensi, banyak daerah membuat peraturan daerah yang tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dimensi filosofis terkait dengan prinsip-prinsip hukum (konstitusional) yang diterapkan oleh pemerintah pusat untuk mengawasi regulasi hukum lokal, terutama sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), dan Pasal 4 ayat (1) dari Konstitusi Indonesia tahun 1945. Pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota, dan menegaskan komitmen Indonesia terhadap sistem kesatuan. Penjelasan awal dalam UU

No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintahan nasional Indonesia didirikan terlebih dahulu, diikuti oleh pembentukan daerah oleh pemerintah nasional. Ini menunjukkan bahwa Indonesia menjalankan wewenang pemerintahannya sesuai dengan konstitusi. Kekuasaan eksekutif dibatasi pada cabang eksekutif, sementara kekuasaan lain dialokasikan ke lembaga negara lain seperti lembaga legislatif, badan keuangan, dan badan kehakiman, sesuai dengan struktur yang dijelaskan dalam konstitusi (Umbu Rauta, 2016: 257-258).

Tahun 2016 lalu, Jokowi selaku Presiden melalui Kementerian Dalam Negeri melaksanakan evaluasi eksekutif (*executive review*) dengan mencabut sebanyak 3.134 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dilaksanakan dengan melalui pencabutan langsung dan/atau revisi. Mendagri mencabut dan merevisi sebanyak 1.765 Peraturan Daerah kabupaten/Kota, dan 111 Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dicabut dan direvisi. Sebanyak 1.267 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga di cabut atau direvisi oleh Gubernur pada saat itu (<https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3-143-perda-yang-dicabut-tau-direvisi-pemerintah>, diakses pada 27 Januari 2024 pukul 19.00 WIB). Terhadap aturan pembatalan yang terdapat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, telah diajukan uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi dan diputuskan melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 pada tanggal 5 April 2015, dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Dari perspektif negara kesatuan, pemerintahan tingkat atas memiliki wewenang untuk mengawasi unit-unit pemerintahan yang lebih rendah. Putusan tersebut menyatakan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemerintahan Daerah tentang peraturan daerah kabupaten/kota bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akibat keputusan tersebut, peraturan daerah kabupaten/kota tidak dapat dicabut oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur (Muhammad Aziz Sulisty Wibowo, 2018:5).

. Pemerintah pusat di Indonesia, berdasarkan Konstitusi 1945, memiliki kewenangan untuk mengawasi pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Demikian pula, pemerintahan provinsi dapat diberi wewenang khusus untuk mengatur pemerintahan kabupaten dan kota. Pengawasan oleh pemerintah tingkat atas termasuk peninjauan pratinjau eksekutif (*Preview*) atas peraturan daerah yang sudah mengikat. Peraturan daerah yang masih sebagai rancangan sebaiknya diperiksa oleh pemerintah pusat, sementara lembaga peradilan sebaiknya meninjau peraturan daerah yang sudah mengikat berdasarkan model peninjauan judicial terpusat yang diatur dalam Pasal 24A(1) Konstitusi 1945 (Enny Nurbaningsih, 2019:340). Kemudian, dalam putusan lainnya yaitu Putusan

Nomor 56/PUU-XIV/2016, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Apabila pembatalan tetap dilakukan melalui penerbitan keputusan Menteri Dalam Negeri, hal ini justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat kemungkinan terjadinya dualisme putusan dua lembaga peradilan, sesuai dengan pertimbangan yang diberikan Mahkamah Konstitusi, yaitu ketika peraturan daerah kota/kabupaten dibatalkan oleh seorang gubernur, mereka dapat digugat di pengadilan tata usaha negara (PTUN).

Dengan mengacu pada pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan tersebut, maka pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui mekanisme peninjauan kembali (klarifikasi) dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945. Oleh karena itu, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, pemerintah pusat diharapkan memperkuat pengawasan preventif terhadap proses pembentukan peraturan daerah. Beberapa pertimbangan menunjukkan pentingnya penggunaan instrumen executive preview (evaluasi) dan judicial review dibandingkan dengan instrumen executive review (Santa Priscilia Gabriel Tulenan dkk, 2021:10), Sebelumnya Jimly Asshiddiqie (2014:75) menyatakan seperti berikut ini: Kekuasaan untuk melakukan 'eksekutif Preview' seharusnya diberikan kepada Pemerintah Pusat daripada menggunakan proses 'review' untuk regulasi-regulasi regional yang sudah mengikat.

Untuk memastikan konsistensi dan koherensi dalam pengujian peraturan daerah, baik sebelum maupun setelah diundangkan, dua jenis pengawasan diizinkan: pengawasan preventif (preview eksekutif) dan pengawasan represif (review yudisial). Pengawasan ini penting untuk arahan pemerintah pusat terhadap administrasi lokal. Transisi dari tinjauan eksekutif ke pratinjau yudisial menandakan komitmen pada konstitusionalisme dan negara hukum. Menurut UUD 1945, pemerintahan negara berada di tangan Presiden, sedangkan kekuasaan yudisial ada di tangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24A ayat (1) menegaskan kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji perundang-undangan, termasuk peraturan daerah. Oleh karena itu, tinjauan eksekutif, yang memungkinkan pemerintah pusat membatalkan peraturan daerah, bertentangan dengan mandat Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Pengawasan preventif, yang juga dikenal sebagai executive preview, timbul dari kehadiran dan dinamika hubungan antara pemerintah lokal dan pusat dalam negara kesatuan. Menurut Solly Lubis, pemerintah daerah memiliki posisi yang lebih rendah daripada pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Subordinasi ini mengimplikasikan bahwa pemerintah daerah beroperasi di bawah otoritas pemerintah pusat.

Prinsip-prinsip sentralisasi, konsentrasi, dan dekonsentrasi mengatur hubungan subordinat ini (Umbu Rauta, 2016: 302-303).

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan penulis yaitu penelitian yuridis empiris. Penelitian empiris adalah jenis pada penelitian hukum sosiologis atau empiris dimana penelitian awalnya adalah data sekunder kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat ((Soerjono Soekanto, 2006: 10)). Adapun sifat penelitian ini yaitu penelitian kualitatif, yakni prosedur data penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata yang tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010: 34). Merujuk pada jenis penelitian ini, maka data yang akan dihimpun adalah data kualitatif, yaitu data yang dinyatakan dalam bentuk kata, kalimat, sketsa atau gambar (Sulistyowati Irianto & Shidarta, 2013: 184). Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Peneliti membagi sumber data ke dalam dua bagian, yaitu data primer dan data sekunder. Selanjutnya, Teknik analisis data yang digunakan yaitu analisis data secara kualitatif. Data dan informasi yang diperoleh dihimpun, kemudian dianalisis secara kualitatif dan hasilnya dipaparkan secara deskripsi sehingga diperoleh gambaran menyeluruh tentang permasalahan yang akan diteliti.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Kondisi Administratif Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah

Kondisi saat ini dibidang pembangunan hukum dan aparatur dalam era reformasi merupakan upaya perwujudan sistem hukum nasional yang mencakup beberapa hal. *Pertama*, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis telah mempunyai mekanisme untuk membentuk hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkan undang-undang tersebut, proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi

dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, hingga sekarang, pelaksanaan program pembangunan aparatur negara masih menghadapi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Permasalahan tersebut, diantaranya masih terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN dan belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang berkualitas.

Tantangan kedepannya di bidang pembangunan hukum dan aparatur di dalam mewujudkan sistem hukum nasional yang baik adalah mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin supremasi hukum dan hak asasi manusia berdasarkan keadilan. Arah, tahapan dan prioritas pembangunan jangka Panjang tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan Makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 tahun ini, diarahkan pada pencapaiansasaran-sasaran pokok, diantaranya adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan ditunjukkan dengan hal-hal berikut ini:

- a. Terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak asasi manusia.
- b. Menciptakan landasan konstitusi untuk memperkuat kelembagaan demokrasi.
- c. Memperkuat peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan politik.
- d. Memantapkan pelembagaan nilai-nilai demokrasi yang menitikberatkan pada prinsip-prinsip toleransi, non-diskriminasi, dan kemitraan.
- e. Terwujudnya konsolidasi demokrasi pada berbagai aspek kehidupan politik yang dapat diukur dengan adanya pemerintah yang berdasarkan hukum, birokrasi yang profesional dan netral, masyarakat sipil, masyarakat politik dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta adanya kemandirian nasional.

Untuk mewujudkan regulasi berkualitas, tidak tumpang tindih, ramah investasi dan

menjunjung tinggi nilai-nilai penghormatan terhadap HAM, sangat dibutuhkan data yang terkompilasi secara terintegrasi. Pertentangan antar peraturan perundang-undangan menjadi salah satu masalah hukum di Indonesia yang tak kunjung selesai. Banyak produk hukum yang dihasilkan DPRD maupun Pemerintah Daerah tidak sinkron dengan peraturan lain, baik yang setara maupun lebih tinggi kedudukannya. Kualitas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan jadi perhatian utama, bahkan tidak jarang peraturan organik tidak merujuk sama sekali pada peraturan yang lebih tinggi.

Dalam hal ini, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2023 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa “Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”. Berdasarkan Pasal 80 Permenkumham Nomor 28 Tahun 2023 tentang Organisasi dan tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Orta Kemenkumham), bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Ditjen PP) mempunyai tugas dalam menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam ranah kewenangannya menurut Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dalam penyelenggaraan pengawasan di lingkup daerah telah dilimpahkan kepada Lembaga vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang kemudian disebut dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di provinsi. Pada Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2012 disebutkan bahwa Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam wilayah Provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Pelaksanaan tugas dan

fungsi Kantor Wilayah pada dasarnya merupakan implementasi dan konsekuensi logis dari pelaksanaan tugas Menteri di daerah, oleh karena itu Kantor Wilayah harus serius mempersiapkan diri serta memiliki tenaga perancang hukum yang berkualitas agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh ketentuan di atas.

Dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri hukum dan Hak Asasi Manusia dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam ketentuan Pasal 3 disebutkan bahwa Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengoordinasian perancangan, pengendalian program, dan pelaporan.
- b. Pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum.
- c. Pelaksanaan fasilitasi perancangan produk hukum daerah dan pengembangan budaya hukum serta penyuluhan, konsultasi dan bantuan hukum.
- d. Pengoordinasian pelaksanaan operasional Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian dan bidang permasyarakatan.
- e. Penguatan dan pelayanan hak asasi manusia untuk mewujudkan penghormatan, pemenuhan, pemajuan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.
- f. Pelaksanaan urusan administratif di lingkungan Kantor Wilayah.

Dalam hal ini, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah, sesuai dengan daftar Administratifnya melaksanakan tugas dan fungsinya di daerah administrative Jawa tengah. Wilayah Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu wilayah provinsi di Indonesia yang terletak dibagian tengah Pulau Jawa. Luas total wilayah Provinsi Jawa Tengah adalah 32.800,69 km², atau sekitar 28,94% dari luas pulau Jawa. Secara administrative, Provinsi Jawa tengah terdiri atas 29 Kabupaten dan 6 Kota. Administrasi pemerintahan Kabupaten/Kota ini terdiri dari atas 545 kecamatan dan 8.490 desa/kelurahan.

2. Pelaksanaan *executive preview* Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Kondisi saat ini dibidang pembangunan hukum dan aparatur dalam era reformasi merupakan upaya perwujudan sistem hukum nasional yang mencakup beberapa hal. *Pertama*, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis telah mempunyai mekanisme untuk membentuk hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkan undang-undang tersebut, proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, hingga sekarang, pelaksanaan program pembangunan aparatur negara masih menghadapi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Permasalahan tersebut, diantaranya masih terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN dan belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang berkualitas. Implementasi kebijakan merupakan tahap kunci dalam proses pembuatan kebijakan. Meskipun Wahab dan berbagai sarjana lain mungkin menempatkan tahap implementasi kebijakan dengan cara yang berbeda, pada dasarnya, setiap kebijakan publik selalu diikuti oleh implementasinya (Akib Haedar dan Antonius Tarigan, 2008: 117). Implementasi dipandang sebagai ekspresi utama dan tahap kritis dalam prosedur pembuatan kebijakan (Ripley, 1986: 15). Pandangan ini diperkuat oleh pernyataan Edwards III bahwa kesuksesan keputusan kebijakan bergantung pada implementasi yang efektif. Implementasi kebijakan adalah proses yang terjadi setelah dikeluarkannya arahan kebijakan yang sah, yang melibatkan upaya untuk mengawasi input guna menghasilkan output atau hasil bagi masyarakat (Edward III George C, 1990: 1).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang telah diubah beberapa kali, memuat materi pokok tentang asas, jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, menjadi landasan yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah. Setelah berlakunya undang-undang ini, peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam kewenangan executive preview

diperkuat, seperti yang tercantum dalam Pasal 58 undang-undang tersebut. Kantor Wilayah berperan penting dalam memfasilitasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, memastikan kepatuhan terhadap sistem hukum nasional. Selain itu, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan bertugas menyiapkan dan membimbing Perancang Perundang-undangan, sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kewenangan pemerintah (eksekutif) yang menjadi tanggung jawab Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi menyerahkan, mendelegasikan, dan memberi mandat kepada pemerintahan di bawahnya, seperti kementerian, lembaga non-kementerian, dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu. Akibat logis dari penyerahan dan pendelegasian urusan pemerintahan adalah Presiden merupakan penanggung jawab tertinggi dan terakhir yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk pengawasan daerah terhadap pembentukan produk hukum (perda) agar selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan. Apabila Perda tersebut dinilai bertentangan dengan kriteria pengujian, maka pemerintah pusat berhak menguji dan membatalkannya (Santa Priscilla Gabriel Tulenan dkk, 2021:8).

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di setiap provinsi berperan dalam pembentukan dokumen hukum daerah dengan memberikan panduan, mengawasi tugas teknis, memfasilitasi kerja sama, memantau, mengevaluasi, dan menyusun laporan terkait layanan dokumentasi dan informasi hukum. Tugas ini juga mencakup pembuatan materi untuk memudahkan perencanaan dan penyusunan dokumen hukum lokal, merumuskan rencana legislasi daerah, mengembangkan perancang peraturan hukum, dan memberikan dukungan teknis.

Fungsi dan tugas kewenangan executive preview Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah, khususnya Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, dilaksanakan oleh Bidang Hukum. Sesuai Pasal 46 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2018, Bidang Hukum bertugas melaksanakan pembinaan, pengendalian tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan di

bidang pengembangan budaya hukum, bantuan hukum, dan fasilitasi perencanaan produk hukum daerah. Pelaksanaan executive preview ini bertujuan untuk mengkoordinasikan dan mengawasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Dalam membantu pembuatan produk hukum regional, peran Perancang Peraturan Perundang-undangan sangat penting. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan harus melibatkan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil ini ditugaskan menyusun rancangan peraturan dan instrumen hukum lainnya, dengan tanggung jawab penuh yang didelegasikan oleh pejabat berwenang. Tugas mereka meliputi persiapan, pengolahan, perumusan rancangan hukum, harmonisasi, dan menjaga profesionalisme sesuai standar hukum dan disiplin ilmu terkait (Ahmad Muzayyin, *et al*, 2023: 1190). Pasal 46 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2018 menyediakan petunjuk pelaksanaan untuk mempermudah penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah (Prolegda) serta evaluasi Peraturan Daerah. Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari perencanaan yang koordinatif, didukung dengan metode standar yang mengikat semua lembaga pembuat Peraturan (BPHN 2012: Pedoman Prolegda https://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses pada 6 Maret 2024). Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Namun, mereka harus patuh pada kerangka hukum yang lebih tinggi dan menghindari konflik dengan kesejahteraan publik. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menguraikan penyusunan Prolegda dengan jelas:

- 1) Harus berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah, dan aspirasi masyarakat daerah.
- 2) Tahapan penyusunan Prolegda dijelaskan secara rinci.
- 3) Badan Legislasi Daerah (Balegda) mengkoordinir penyusunan Prolegda antara

DPRD dan pemerintah daerah.

- 4) Naskah akademik menjadi persyaratan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dapat berperan dalam pengawasan preventif pada proses Prolegda dan pembentukan Perda serta Perkada. Sesuai Pasal 58, mereka bertanggung jawab atas pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Tujuan pengawasan preventif oleh pemerintah adalah mencegah pembatalan peraturan daerah yang tidak sesuai dengan hukum dan kepentingan publik. Tahapan dan alur pengawasan preventif, atau executive preview, diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-O1.PP.O2.O1 Tahun 2023. Dalam melaksanakan kegiatan Pengharmonisasian Kanwil Kemenkumham bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dengan melihat kejelasan konsepsi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah yang dilakukan baik terhadap aspek substansi maupun aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan kewenangan executive preview terhadap konsepsi:

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari:
 - a) Pemerintah Daerah Provinsi
 - b) Pemerintah Daerah kabupaten/Kota
 - c) DPRD Provinsi
 - d) DPRD Kabupaten/Kota
- 2) Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Di dalam pelaksanaan kegiatan pengharmonisasian yang dilakukan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah, yang dijalankan sesuai prosedur dan ketentuan dalam undnag-undnag dan aturan yang sudah dijelaskan diatas. Penjelasan alur pengharmonisasian rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah se- Jawa Tengah Oleh Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah:

- 1) Pemohon yang berasal dari Pemerintah Daerah maupun DPRD setempat mengunggah surat permohonan dan dilampiri berkas persyaratan administrative

melalui browser: <https://linktr.ee/fpphdjateng> untuk mengakses aplikasi SILANDU.

- 2) Pada hari yang sama petugas aplikasi melakukan pemeriksaan data kelengkapan administrative pemohon untuk dilengkapi apakah dokumen persyaratan pengharmonisasian rancangan peraturan oleh pemohon lengkap atau tidak.
- 3) Proses tersebut pada hari yang sama jika dinyatakan sesuai maka petugas aplikasi menentukan jadwal rapat pengharmonisasian peraturan daerah, apabila dinyatakan **tidak sesuai** maka petugas aplikasi memberitahukan kepada pemohon untuk menyesuaikan dokumen persyaratan, lalu pemohon memperbaiki ulang berkas persyaratan dengan mengunggah perbaikan surat permohonan dan dilampiri dokumen persyaratan administratif melalui aplikasi SILANDU.
- 4) Selanjutnya, para perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah melakukan analisis konsepsi dengan jarak waktu maksimal 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak mengunggah surat permohonan pengharmonisasian raperda dan raperkada.
- 5) Keberlangsungan analisis konsepsi Langkah berikutnya adalah rapat pra-harmonisasi dengan memberikan penyusunan tanggapan raperda/raperkada dengan pemohon baik usulan dari Pemerintah Daerah maupun dari DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- 6) Selain diadakan rapat pra-harmonisasi, Langkah yang lebih efektif ditempuh adalah memasukan Langkah rapat harmonisasi dengan JFU menyusun notulensi hasil rapat harmonisasi dengan durasi paling lambat 1 (satu) hari kerja.
- 7) Pemohon melakukan perbaikan dan pengiriman Kembali rancangan raperda/raperkada melalui aplikasi harmonisasi dengan jarak waktu maksimal 14 (empat belas) hari kerja.
- 8) Perancang Peraturan Perundnag-undnagan melakukan pemeriksaan Kembali raperda/raperkada dengan durasi maksimal 2 (dua) hari kerja.
- 9) Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM membubuhkan prf persetujuan pada

raperda/raperkada dan penyusunan “Surat Selesai Harmonisasi” oleh JFU paling lambat 7 (tujuh) hari kerja.

10) JFU mengunggah Surat selesai harmonisasi dan rancangan peraturan daerah yang telah dibubuhkan paraf persetujuan melalui aplikasi dan mengirimkan tembusan ke Direktorat Jenderal Peraturan Perundangan Kemenkumham maksimal lambat 3 (tiga) hari kerja.

Tabel

Jumlah Permohonan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Periode Tahun 2023-2024

Jumlah	Periode 2023-2024
Permohonan Perda Kabupaten/Kota	280
Permohonan Perkada Kabupaten/Kota	981
Permohonan Perda Provinsi	8
Permohonan Peraturan Gubernur	39
Total	1308

Sumber : laporan Akhir Fasilitasi Harmonisasi Kemenkumham Kanwil Jawa Tengah

Pada temuan hasil penelitian oleh penulis, ditemukan masih ada daerah yang melewati proses harmonisasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah. Penulis mengambil dua sampel daerah yang telah ditemukan ketidakcocokan data pada pengharmonisasian dan pengesahan peraturan yang terjadi dalam kurun waktu 2023-2024. *Pertama*, dari provinsi Jawa Tengah melalui website <https://jdih.jatengprov.go.id/> adanya pengesahan 15 (lima belas) Peraturan Daerah Provinsi dan 78 (tujuh puluh delapan) Peraturan Gubernur. Sedangkan data periode 2023-2024 yang didapatkan pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah melalui website <https://linktr.ee/fpphdjateng> menunjukkan permohonan harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi adalah 8 (delapan) dan peraturan Gubernur adalah 39 (tiga puluh Sembilan). *Kedua*, dari Kota Surakarta melalui website <https://jdih.surakarta.go.id/> adanya pengesahan 18 (delapan belas) Peraturan Daerah Provinsi dan 27 (dua puluh tujuh) Peraturan kepala Daerah. Sedangkan data periode 2023-2024 yang didapatkan pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah melalui website <https://linktr.ee/fpphdjateng> menunjukkan permohonan harmonisasi

Peraturan Daerah adalah 9 (sembilan) dan peraturan Kepala Daerah adalah 3 (tiga).

Dalam penelitian ini, sesuai tanggal pengesahan dan pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 pada tanggal 18 Juni 2022, yang mana disejatinya semua rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah wajib melalui mekanisme pengharmonisasian pada Kanwil Kemenkumham, pada contoh sampel yang penulis jabarkan diatas sejatinya aturan yang telah disahkan ada beberapa aturan yang tidak diharmonisasi oleh Kemenkumham Jawa Tengah dikarenakan daerah tersebut tidak melaksanakan/mengajukan permohonan pengharmonisasian. Kelemahan pada aturan yang diundangkan UU P3 Tahun 2022, tidak menyertakan sanksi khusus apabila ada suatu raperda atau raperkada yang tidak melakukan pengharmonisasian. Hal ini merupakan celah bagi daerah untuk menyelewengkan tahapan penyusunan peraturan perundangan daerah khususnya harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang dijalankan oleh Kanwil Kemenkumham.

3. Hambatan yang terjadi dalam proses *executive preview* peraturan daerah dan peraturan kepala daerah

Sesuai dengan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memiliki kewenangan Bersama dengan DPRD untuk membentuk, mengajukan, dan mengesahkan Peraturan Daerah sebagai implementasi dan kemandirian daerah. Namun permasalahan lain muncul Ketika suatu Peraturan Daerah terjadi tumpang tindih produk hukum, maka diperlukan suatu mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam proses pembentukan perundang-undangan. Langkah yang dilakukan pemerintah adalah melakukan kewenangan *executive preview*. Sebenarnya definisi mengenai *executive preview* tidak ditemukan secara jelas baik dari undang-undang maupun literatur lainnya. *Executive* dalam hal ini dapat diartikan sebagai pemerintah sebagai Lembaga yang berwenang melaksanakan fungsi eksekutif, sedangkan *preview* yaitu melihat Kembali suatu peraturan yang dalam hal ini adalah peraturan daerah dan peraturan kepala daerah untuk dikaji sebelum disahkan oleh Kepala Daerah (gubernur, bupati/walikota) Bersama DPRD setempat. Artinya *executive preview* bersifat pencegahan atau preventif. Pengawasan preventif diartikan sebagai bersifat mencegah, mencegah artinya agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, dalam hal ini adalah pembatalan perda dan pembatalan perkada. Secara umum pengawasan itu

mempunyai arti luas, yaitu suatu proses, cara pembuatan, pengontrolan, pemeliharaan, dan pemeriksaan dengan memberikan petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Jika dilihat dari penjelasan diatas, maka peran *executive preview* yang dilakukan sebelum disahkannya perda atau perkada sebagai upaya untuk menjamin kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya, dan bermanfaat bagi pembuat dan pelaksana kebijakan tersebut. Dalam keputusan ilmu pengetahuan banyak rumusan tentang konsep pengawasan, tetapi dalam rangka itu hubungan kewenangan urusan pemerintahan daerah yang diserahkan, kepada daerah otonom oleh pemerintah yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dalam negara kesatuan, maka pengawasan preventif dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan daerah mengenai hal tertentu berdasarkan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang ditentukan dan diatur pada peraturan perundang- undangan.

Pengawasan Perda dan Perkada diperlukan dalam menjaga kesesuaian peraturan di tingkat daerah dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional atau sesuai asas hukum yang dikenal sebagai *lex posterior derogate legi priori*, yaitu hukum yang lebih rendah harus bersumber dari hukum yang lebih tinggi. Hal ini diperkuat dengan teori norma hukum berjenjang oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dalam susunan hierarki yang disebut dengan teori hukum *stufenbau*, artinya bahwa norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi juga bersumber dan berdasarkan dari norma yang lebih tinggi lagi. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh Lembaga-lembaga otoritas yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan membentuk suatu hierarki.

Dalam hal pengawasan preventif yang dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham sesuai dengan amanat Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3, yaitu meliputi proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah

dan rancangan peraturan kepala daerah, yang juga disebut dengan mekanisme pengharmonisasian. Dalam teori norma hukum berjenjang oleh Hans Nawiasky ini memiliki konsekuensi nyata terhadap konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Artinya bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan mengedepankan perlindungan hak asasi manusia. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan wajib menaati hierarki peraturan perundang-undangan yang tertuang pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta sudah diterangkan secara jelas bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tertuang pada Bab II Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 wajib hukumnya para pembentuk produk hukum daerah yakni DPRD dan Pemerintah daerah untuk menaati hal ini. Dalam penelitian ini ditemukan tiga hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan kewenangan *executive preview* peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. *Pertama*, kurangnya SDM Perancang Peraturan Perundang-undangan yang menagai dan bertanggung jawab atas kewenangan *executive preview* di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah. SDM Perancang di Kanwil hanya terdapat 25 orang dengan perbandingan daerah yang harus mereka tanggung ada 36 daerah, hal ini sangat tidak seimbang jika melihat kondisi administrative daerah di Jawa Tengah. Peran perancang dalam setiap proses pembentukan perundang-undangan sudah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dan dalam Pasal 169 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 ditegaskan pula bahwa setiap tahapan pembentukan Perda, Perkada, dan Peraturan DPRD mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, ditentukan pula bahwa Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah Non-kementerian, Lembaga Non-struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan perancang dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari hasil wawancara dijelaskan bahwa ketika berbicara tentang pembentukan peraturan

perundang-undangan, selain *bargaining politics* maka tidak lepas dari peranan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses penyusunan suatu peraturan. Sebagaimana telah diulas sebelumnya bahwa banyak Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan perundang-undangan di atasnya dan banyaknya muatan yang over regulasi dalam muatan lokal daerah, maka seorang perancang peraturan perundang-undangan berperan penting dalam menjalankan fungsi dan tugasnya untuk memformulasikan norma hukum dengan berdasarkan sistem hukum nasional dengan tetap memperhatikan perkembangan sosial masyarakat. perancang peraturan perundang-undangan menjadi ujung tombak dalam pembangunan hukum nasional, khususnya dalam penyusunan dan perancangan peraturan perundang-undangan (M. Taufiqurrahman, 2019: 276). kompetensi perancang peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari kemampuan yang bersangkutan dalam merancang atau merumuskan suatu permasalahan sosial kemasyarakatan ke dalam suatu norma hukum atau peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas sehingga dapat dipahami oleh para pengguna peraturan perundang-undangan baik itu pemerintah dan masyarakat sosial, yang pada akhirnya dapat memudahkan pelaksanaan dan penerapan peraturan yang dihasilkan (M. Taufiqurrahman, 2019: 276). Selain itu, perancang peraturan perundang-undangan memegang peran penting dalam merancang perundang-undangan dan harus melaksanakan tanggung jawab mereka dengan efektif. Tanggung jawab ini meliputi membuat keputusan kebijakan yang diinginkan, merumuskan konten sesuai dengan prinsip pembentukan perundang-undangan, menghindari ambiguitas atau penafsiran ganda, memastikan keadilan dan non-diskriminasi, memfasilitasi implementasi yang mudah oleh praktisi, mencegah konflik dengan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan publik, mengatasi tantangan yang dihadapi oleh pembuat kebijakan, memediasi tumpang tindih kewenangan dan regulasi antara departemen atau lembaga, dan menggunakan strategi negosiasi atau psikologis dengan pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Kedua, lemahnya Kewenangan Kanwil Kemenkumham dalam melaksanakan kewenangan *executive preview*. Bahwa pada tahun 2016 pernah tercatat sejarah pembatalan perda/perkada yang sangat banyak, yaitu mencapai 3.143 (tiga ribu seratus empat puluh tiga) aturan. Catatan kegagalan ini menyisakan problematic terkait kewenangan, oleh sebab itu otoritas pemerintah sebagai pemrakarsa aturan seharusnya

kompeten untuk melakukan *executive preview*. Proses ini dilakukan melalui berbagai proses koordinasi dan sinkronisasi sampai pada suatu aturan dapat disahkan, sehingga suatu aturan yang diproduksi menjadi harmonis. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur pelaksanaan *executive preview* aturan daerah yang dilaksanakan dengan mekanisme pengharmonisasian suatu aturan daerah. Selain itu, dalam aturan yang dikeluarkan oleh Menteri hukum dan HAM selaku Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 *jo*. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 tentang Pedoman pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemanapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan kepala Daerah.

Pada hasil riset, terdapat temuan bahwa jumlah permohonan harmonisasi Raperda dan Raperkada dengan produk hukum daerah yang disahkan dalam periode 2023-2024, terdapat ketidak sesuaian pada Laporan Akhir Fasilitasi Harmonisasi dengan hasil Peraturan yang telah diundangkan. Penulis mengambil dua sampel daerah yang telah ditemukan ketidak cocokan data pada pengharmonisasian dan pengesahan peraturan yang terjadi dalam kurun waktu 2023-2024. *Pertama*, dari provinsi Jawa Tengah melalui website <https://jdih.jatengprov.go.id/> adanya pengesahan 15 (lima belas) Peraturan Daerah Provinsi dan 78 (tujuh puluh delapan) Peraturan Gubernur. Sedangkan data periode 2023-2024 yang didapatkan pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah melalui website <https://linktr.ee/fpphdjateng> menunjukkan permohonan harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi adalah 8 (delapan) dan peraturan Gubernur adalah 39 (tiga puluh Sembilan). *Kedua*, dari Kota Surakarta melalui website <https://jdih.surakarta.go.id/> adanya pengesahan 18 (delapan belas) Peraturan Daerah Provinsi dan 27 (dua puluh tujuh) Peraturan kepala Daerah. Sedangkan data periode 2023-2024 yang didapatkan pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah melalui website <https://linktr.ee/fpphdjateng> menunjukkan permohonan harmonisasi Peraturan Daerah adalah 9 (sembilan) dan peraturan Kepala Daerah adalah 3 (tiga).

Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak rancangan produk hukum daerah yang melewati tahapan pengharmonisasian di kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah, yang mana sejatinya sudah jelas bahwa dalam tahapan pembentukan peraturan daerah

harus melakukan mekanisme pengharmonisasian di Kanwil Kemenkumham, hal ini tertuang pada Pasal 58 dan 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam hal ini, jika melihat catatan pada tahun 2016, tahapan *executive preview* yang dijalankan oleh Kanwil Kemenkumham dalam pengharmonisasian raperda dan raperkada merupakan kebijakan yang tepat dikeluarkan oleh Pemerintah untuk menjalankan pengawasan preventif, namun masih banyak ditemukan penyelewengan tahapan harmonisasi oleh Pemerintah Daerah dan DPRD setempat dan menjadi sangat disayangkan jika setiap daerah hanya menjalankan proses harmonisasi sebagai tahapan formal saja.

Orientasi kewajiban pengharmonisasian Perda dan Perkada di daerah oleh Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah hanya terkesan untuk memenuhi syarat formil dengan menggunakan pola (template) yang telah dibuat oleh pusat sehingga tidak maksimal dalam memetakan apakah suatu perda atau perkada bertentangan atau bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan baik setingkat maupun peraturan yang lebih tinggi. Menurut Bapak Fany, beliau menyatakan bahwa “untuk proses pengharmonisasian, hasil rekomendasi dari Kanwil itu tidak mengikat dan tidak ada sanksi selama ini, namun kalo kedepannya Perda/Perkada tersebut bermasalah dan di judicial review, Kanwil sudah punya catatan di SSH apakah aturan tersebut mengikuti rekomendasi Kanwil atau tidak’. Penulis menyimpulkan bahwa, karena hasil rekomendasi harmonisasi dari Kanwil itu mengikat, dan tidak adanya sanksi baik jika tidak mengikuti proses harmonisasi, maupun tidak mengikuti hasil rekomendasi Kanwil jika sudah mengikuti harmonisasi, hal ini yang menyebabkan pemerintah daerah masih bisa dan berani untuk tidak melaksanakan proses *executive preview* dengan mekanisme pengharmonisasian raperda dan raperkada oleh Kanwil Kemenkumham. Sehingga dimungkinkan dalam beberapa tahun kedepan akan terjadi lagi peristiwa pembatalan perda seperti yang terjadi pada tahun 2016 silam.

Ketiga, Kurangnya pemahaman daerah terkait dengan peraturan perundang-undangan mengenai ketentuan dalam pelaksanaan *executive preview* oleh Kanwil, masih banyak daerah yang belum memahami persyaratan administratif dalam proses pembentukan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sebelum rancangan peraturan daerah atau peraturan kepala daerah yang diajukan harmonisasi di kanwil, seharusnya sudah memenuhi ketentuan Pasal 33 *jo*. Pasal 40 undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegda memuat program pembentukan peraturan

daerah provinsi, kabupaten/kota dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan perundang-undangan lainnya mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota meliputi:

1. Latarbelakang dan tujuan penyusunan
2. Sasaran yang ingin diwujudkan
3. Pokok pikiran
4. Jangkauan dan arah pengaturan

Materi yang diatur, seharusnya telah melalui pengkajian dan penyelarasan dengan dituangkan dalam naskah akademik. Berdasarkan ketentuan Pasal 56 ayat (2) *jo.* Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari pemerintah daerah dan DPRD, dan kepala daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya Ketika penyusunan program pembentukan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan pada naskah akademik harus sudah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik, sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk peraturan daerah sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan peraturan daerah. Selain itu, dalam matrik program untuk peraturan daerah yang diuraikan dalam Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah , terdapat kolom yang menentukan apakah suatu rancangan peraturan daerah disertai dengan naskah akademik atau penjelasan.

KESIMPULAN

1. Pelaksanaan kewenangan *executive preview* peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang dijalankan oleh Kanwil Kemenkumham, berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 *jo.* Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.02.01 Tahun 2023 melalui tahapan-tahapan ini: pengajuan permohonan harmonisasi,

pemeriksaan administratif, analisis konsepsi, rapat pengharmonisasian, pembuatan berita acara pengharmonisasian, paraf persetujuan, penyampaian surat selesai harmonisasi, dengan dilengkapi persyaratan dokumen administratif penyusunan Raperda dan Raperkada, berupa penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik sebagai kajian akademik untuk mengetahui sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk peraturan daerah/ peraturan kepala daerah sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan peraturan daerah. Dalam penelitian ini, ditemukan fakta bahwa dalam pelaksanaan *executive preview* belum sepenuhnya berjalan secara ideal, mengingat masih ada daerah yang tidak melaksanakan tahap harmonisasi pada Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, hal ini karena karena pada Peraturan Perundang-Undangan mengatakan harus, tetapi tidak ada sanksi Ketika daerah tidak melakukan proses tersebut.

2. Pada pelaksanaan *executive preview* Raperda dan Raperkada masih ditemukan problematika yaitu *Pertama*, urangnya SDM Perancang Peraturan Perundang- Undangan, hanya terdapat 25 (dua puluh lima) orang yang bertanggung jawab membantu pelaksanaan *executive preview* raperda dan raperkada untuk 36 (tiga puluh enam) daerah di Jawa Tengah. *Kedua*, Lemahnya Kewenangan Kanwil Kemenkumham dalam Melaksanakan Kewenangan *Executive Preview* Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, karena pada Peraturan Perundang-Undangan mengatakan harus, tetapi tidak ada sanksi Ketika daerah tidak melakukan proses tersebut. Disisi lain harmonisasi yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM ini merupakan syarat formal lahirnya suatu peraturan perundang-undangan, dengan kata lain jika tidak dilaksanakan dapat mengakibatkan "batal formil" atau hilangnya daya berlaku suatu peraturan dikarenakan tidak terpenuhinya salah satu unsur pembentukan. *Ketiga*, Kurangnya pemahaman daerah terkait dengan peraturan perundang-undangan mengenai ketentuan dalam proses pelaksanaan kewenangan *Executive Preview*, khususnya dalam pemenuhan persyaratan dokumen administrative, salah satunya adalah adanya Naskah Akademik Raperda/Raperkada.

DAFTAR PUSTAKA

Journals:

Ahmad Muzayyin, dkk. “*Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nusa Tenggara Barat dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi*”. Indonesia Berdaya. 2023.

M. Taufiqurahman. “*Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat Dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview*”. SOUMATERA LAW. 2019.

Tulenan, Santa Pricilia Gabriel, dkk, 2021, Kewenangan Eksekutif dalam Melakukan Pratinjau Rancangan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, *Lex Administratum*, Vol. IX, No. 6

Wibowo, Muhammad Aziz Sulisty, 2018, Penguatan *Executive Preview* dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah, Malang: FH Universitas Brawijaya

Haedar, A., Tarigan, A. 2008. Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya. *Jurnal Baca*, 1, 117

Edward, G. C. 1990. *Public Policy Implementing*. London : Jai Press Inc.

Ripley. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. 2nd Ed. Chicago : The Dorsey Press.

Authored Books:

Nurbaningsih, E. 2019. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*. Depok: Rajawali Pers.

Rauta, U. 2016. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Soekanto S. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI-Press.

Fajar, M., Achmad, Y. 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Irianto, S., Shidarta. 2013. Metode Penelitian Hukum ; Konstelasi dan Refleksi. Jakarta : Obor

Legal Documents:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2016

Internet:

<https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3-143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>, diakses pada 27 Januari 2024 pukul 19.00 WIB.

BPHN 2012: Pedoman Prolegda https://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses pada 6 Maret 2024.