AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN: 2964-6332
e-ISSN: 2964-6340

Terindeks: Dimensions, Scilit, Lens, Semantic, Crossref Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v5i3.10461

HARMONISASI DAN EKSEKUTIF REVIEW DALAM PENGAWASAN DAN PEMBATALAN PERATURAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Harmonization and Executive Review in the Supervision and Annulment of Regional Head Regulations in Indonesia

Desip Trinanda[1] & Wiana Perista[2]
[1]UIN Imam Bonjol Padang; [2]Universitas Negeri Padang
desiptrinanda@uinib.ac.id; wianaperista16@student.unp.ac.id

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Apr 22, 2026	May 20, 2026	Jun 1, 2026	Jun 6, 2026

Abstract

Institutional overlap and procedural inefficiency between the Ministry of Law and Human Rights and the Ministry of Home Affairs in the harmonization and supervision of regional regulations have implications for the emergence of legal uncertainty at the regional level. This study aims to analyze the juridical implications of the shift in authority over the harmonization of Draft Regional Head Regulations based on Law Number 13 of 2022, evaluate the dualism of executive regulatory review at the regional level, and formulate an ideal model of regulatory supervision within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia. This study used a normative juridical approach with a conceptual design and a statutory approach. Primary and secondary legal materials were collected through a literature study of relevant legislation and court decisions, then analyzed qualitatively through systematic and teleological interpretation. The results show that although executive review of Regional Regulations has been conditionally invalidated by the Constitutional Court, executive review of Regional Head Regulations remains constitutional as a form of hierarchical supervision within

AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

the realm of state administration or *bestuur*. However, the harmonization process conducted by the Ministry of Law and Human Rights, which runs in parallel with evaluation by the Ministry of Home Affairs, creates procedural inefficiency and an anomaly of pseudo-harmonization, especially when drafts are unilaterally amended after the harmonization process. The conclusion of this study emphasizes the importance of a clear demarcation line between the harmonization of formal-legality aspects by the Ministry of Law and Human Rights and the evaluation of policy-substance aspects by the Ministry of Home Affairs to ensure legal certainty. The theoretical contribution of this study lies in strengthening the governance of central–regional relations, while its practical implications take the form of recommendations for a sequential collaboration framework and the development of a nationally integrated one-stop digital supervision portal.

Keywords: Executive Review; Regulatory Harmonization; Regional Head Regulations; Law Number 13 of 2022; Regional Regulatory Supervision

Abstrak: Tumpang tindih kelembagaan dan inefisiensi prosedural antara Kementerian Hukum dan HAM dengan Kementerian Dalam Negeri dalam harmonisasi serta pengawasan regulasi daerah berimplikasi pada lahirnya ketidakpastian hukum di tingkat daerah. Studi ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis pergeseran wewenang harmonisasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, mengevaluasi dualisme pengujian regulasi eksekutif di daerah, serta merumuskan model ideal pengawasan regulasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Studi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan desain konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan, kemudian dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi sistematis dan teleologis. Hasil studi menunjukkan bahwa meskipun *executive review* terhadap Peraturan Daerah telah dibatalkan secara bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi, *executive review* terhadap Peraturan Kepala Daerah tetap konstitusional sebagai bentuk pengawasan hierarkis dalam ranah administrasi negara atau *bestuur*. Namun, proses harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM yang berjalan paralel dengan evaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri menimbulkan inefisiensi prosedural dan anomali harmonisasi semu, terutama ketika draf diubah secara sepihak setelah proses harmonisasi. Simpulan studi ini menegaskan pentingnya garis demarkasi yang jelas antara harmonisasi aspek formal-legalitas oleh Kementerian Hukum dan HAM dan evaluasi kebijakan-substansi oleh Kementerian Dalam Negeri untuk menjamin kepastian hukum. Kontribusi teoretis studi ini terletak pada penguatan tata kelola hubungan pusat-daerah, sedangkan implikasi praktisnya berupa rekomendasi kerangka kolaborasi sekuensial dan pengembangan portal pengawasan digital satu pintu yang terintegrasi secara nasional.

Kata Kunci: *Executive Review*; Harmonisasi Regulasi; Peraturan Kepala Daerah; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022; Pengawasan Regulasi Daerah

PENDAHULUAN

Ketetapan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang berarti seluruh

tindakan penyelenggara negara dan warga negara wajib bersandar pada aturan hukum yang sah serta adil. Konsepsi negara hukum Pancasila memiliki karakteristik yang berbeda secara fundamental dengan konsep rechtsstaat Eropa Kontinental maupun *the rule of law Anglo-Saxon* karena didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang bersifat prismatik, kekeluargaan, dan kerukunan. Cita negara hukum Pancasila menghendaki adanya keselarasan yang utuh antara perlindungan hak asasi manusia, kepastian hukum, dan peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa serta keadilan sosial (Bo'a, 2018).

Dalam kerangka desentralisasi, Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah menetapkan pembagian wilayah Indonesia atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang memiliki pemerintahan daerah otonom (Manan, 1994). Berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan, pemerintahan daerah diberikan kewenangan konstitusional untuk menetapkan Peraturan Daerah serta peraturan-peraturan lain, termasuk Peraturan Kepala Daerah, guna menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya (Amin & Jamaluddin, 2025; Manan, 1994).

Namun, pemberian otonomi ini tidak berarti menciptakan kebebasan mutlak yang dapat mengabaikan prinsip negara kesatuan. Produk hukum daerah otonom dilarang keras bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan agar tertib hukum nasional tetap harmonis dan terhindar dari fragmentasi regulasi (Munawaroh & Hidayati, 2015). Di samping itu, kajian internasional menyoroti bahwa birokrasi dan pengujian yudisial terhadap hukum daerah di Indonesia cenderung mengalami disfungsi, di mana pengawasan represif lebih didominasi oleh motif perlindungan fiskal dibandingkan perlindungan hak asasi manusia (Butt, 2010).

Sebelumnya, pengawasan represif terhadap produk hukum daerah diatur secara eksplisit dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur secara berjenjang untuk membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang bermasalah (Sihombing, 2017). Namun, dinamika ketatanegaraan berubah secara fundamental menyusul keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 and Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 (Hartomo, 2018). Melalui putusan-putusan monumental tersebut, Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan

Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur untuk melakukan pengawasan represif pasca-penetapan (*executive review*) terhadap Peraturan Daerah (Hartomo, 2018).

Meskipun pengawasan represif eksekutif terhadap Peraturan Daerah telah dihapuskan, kondisi hukum yang berbeda berlaku bagi Peraturan Kepala Daerah. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menegaskan bahwa Peraturan Kepala Daerah dibentuk oleh kepala daerah secara sepihak sebagai satuan bestuur atau eksekutif tanpa memerlukan persetujuan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Liany, 2016). Oleh karena itu, pengawasan berjenjang dalam bentuk pembatalan Peraturan Kepala Daerah oleh eksekutif yang lebih tinggi, yakni Menteri Dalam Negeri untuk Peraturan Gubernur dan Gubernur untuk Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota, tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Kewenangan ini murni dikategorikan sebagai pengawasan administratif internal eksekutif, bukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam lingkungan peradilan. Implikasinya, dualisme pengujian regulasi eksekutif daerah tetap bertahan di mana Peraturan Kepala Daerah dapat diuji secara administratif melalui executive review oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur maupun secara yudisial melalui judicial review oleh Mahkamah Agung (Liany, 2016).

Perkembangan mutakhir terjadi seiring diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 58 yang berlaku mutatis mutandis melalui ketentuan Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, seluruh tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Kepala Daerah wajib dikoordinasikan secara sentralistik oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Kehadiran undang-undang ini menggeser kewenangan harmonisasi yang sebelumnya melekat pada Biro Hukum Pemerintah Provinsi dan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten/Kota. Kebijakan ini berimplikasi langsung pada lahirnya tumpang tindih prosedural antara Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang menjalankan pengawasan preventif-formal dan Kementerian Dalam Negeri yang memegang otoritas preventif-material serta pemberian Nomor Registrasi.

Kesenjangan penelitian dalam kajian-kajian sebelumnya terletak pada minimnya analisis komprehensif mengenai dualisme kelembagaan yang khusus terjadi pada instrumen

Peraturan Kepala Daerah pasca-pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sebagian besar literatur hukum tata negara hanya berfokus pada implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pembatalan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung, sedangkan kedudukan yuridis pengawasan preventif dan represif Peraturan Kepala Daerah cenderung terabaikan (Liany, 2016). Studi ini menawarkan kebaruan dengan memadukan analisis jenjang norma dengan realitas benturan kelembagaan antara Kementerian Hukum dan HAM dengan Kementerian Dalam Negeri dalam mengontrol legalitas Peraturan Kepala Daerah. Fokus studi ini diarahkan untuk menganalisis substansi koordinasi harmonisasi preventif draf Peraturan Kepala Daerah, menakar kedudukan serta legitimasi konstitusional executive review Peraturan Kepala Daerah, dan merumuskan model koordinasi kelembagaan yang ideal demi menjamin otonomi daerah sekaligus kepastian hukum nasional.

METODE

Penelitian ini dirancang menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yang mengkaji hukum tertulis dari sudut hierarki peraturan perundang-undangan secara vertikal serta hubungan keselarasan antaranorma hukum secara horizontal (Soekanto & Mamudji, 2015). Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis permasalahan hukum meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah seluruh regulasi terkait pembentukan produk hukum daerah otonom, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan merujuk pada doktrin-doktrih hukum administrasi negara mengenai pengawasan eksekutif (*bestuur*) (Marzuki, 2005).

Bahan hukum dikumpulkan secara sistematis melalui studi pustaka (*library research*) terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Soekanto & Mamudji, 2015). Bahan hukum primer mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, serta Putusan Mahkamah Konstitusi terkait. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan pengawasan produk hukum daerah. Seluruh bahan hukum dikumpulkan dan diklasifikasikan berdasarkan relevansi substansi pengawasan preventif dan represif Peraturan Kepala Daerah. Seluruh bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif untuk mengurai

sinkronisasi norma (Soekanto & Mamudji, 2015). Proses analisis ini dilakukan dengan mengidentifikasi pola hubungan kewenangan, menguji konsistensi materi muatan regulasi, serta memetakan akibat hukum dari benturan prosedural antarlembaga pengawas.

HASIL

Penataan regulasi pasca-pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 secara nyata mengubah alur pembentukan produk hukum di tingkat daerah otonom. Berdasarkan data empiris proses legislasi daerah, pengawasan preventif dan represif terhadap Peraturan Daerah serta Peraturan Kepala Daerah melibatkan tiga institusi utama dengan instrumen hukum yang berbeda. Distribusi kewenangan pengawasan berdasarkan regulasi mutakhir diuraikan secara ringkas pada tabel berikut ini.

1. Distribusi Otoritas Lembaga Pengawas Regulasi Daerah

Table 1. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah di Indonesia

Lembaga Pengawas	Objek Pengawasan	Sifat Pengawasan	Dasar Hukum
Kantor Wilayah Kemenkumham	Rancangan Perda & Perkada Provinsi/Kabupaten/Kota	Preventif (Harmonisasi Prosedural & Substansial)	Pasal 58 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2022
Kementerian Dalam Negeri	Rancangan Perda Provinsi & Peraturan Gubernur	Preventif (Evaluasi & Fasilitasi)	UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 242 ayat (3) dan (4)
Gubernur (Wakil Pemerintah Pusat)	Rancangan Perda Kab/Kota & Perbup/Perwali	Preventif (Evaluasi & Fasilitasi)	UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 242 ayat (3) dan (4)
Kementerian Dalam Negeri	Peraturan Gubernur (Telah Berlaku)	Represif (Executive Review)	Permendagri No. 120 Tahun 2018, Pasal 129 ayat (1)
Gubernur (Wakil Pemerintah Pusat)	Perbup/Perwali (Telah Berlaku)	Represif (Executive Review)	Permendagri No. 120 Tahun 2018, Pasal 142 ayat (1)
Mahkamah Agung	Perda & Perkada (Telah Diundangkan)	Represif (Judicial Review)	UUD 1945, Pasal 24A ayat (1)

Pergeseran mekanisme pengawasan ini merupakan akumulasi dari beberapa kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah serta intervensi dari lembaga peradilan konstitusi (Hartomo, 2018). Transformasi pola pengawasan produk hukum daerah dari masa ke masa dipaparkan secara kronologis pada tabel 2 berikut ini.

2. Dinamika Konstitusional dan Fase Pengawasan Regulasi di Indonesia

Table 2. Kronologi Perubahan Pola Pengawasan Produk Hukum Daerah

Fase Periode	Dasar Hukum	Karakteristik Pengawasan Perda & Perkada	Pasal dan Amar Putusan
Fase I (Sebelum 2015)	UU No. 23 Tahun 2014 & Permendagri No. 53 Tahun 2007	Pengawasan represif sepihak (executive review) oleh eksekutif pusat terhadap Perda and Perkada.	Pasal 251 ayat (1) UU No. 23/2014: "Perda Provinsi dan peraturan gubernur... dibatalkan oleh Menteri." Ayat (2): "Perda Kabupaten/Kota...dibatalkan oleh gubernur...".
Fase II (Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015)	Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 (Dibacakan 5 April 2017)	Pembatalan Perda Kab/Kota oleh eksekutif dinyatakan inkonstitusional karena menegasi fungsi MA.	Amar Putusan: "Menyatakan frasa 'Perda Kabupaten/Kota dan' dalam Pasal 251 ayat (2) dan (4)... bertentangan dengan UUD 1945..."
Fase II (Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016)	Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 (Dibacakan 14 Juni 2017)	Pembatalan Perda Provinsi oleh eksekutif dinyatakan inkonstitusional; namun pembatalan Perbup/Perwali oleh Gubernur tetap konstitusional.	Amar Putusan: "Menyatakan frasa 'Perda Provinsi dan' dalam Pasal 251 ayat (1) dan (4)... bertentangan dengan UUD 1945...".
Fase III (Pasca-2022)	UU No. 13 Tahun 2022 & Permendagri No. 120 Tahun 2018	Sentralisasi penyusunan; kewajiban harmonisasi preventif dikoordinasikan oleh Kanwil Kemenkumham.	Pasal 97D UU No. 13/2022: "...berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian... rancangan peraturan kepala daerah...".

Pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah di era modern tidak dapat dilepaskan dari instrumen tertib prosedural. Berdasarkan analisis yuridis-formal, pengabaian tahapan harmonisasi terpusat di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM melahirkan produk hukum yang mengalami cacat prosedural (*procedural defect*) sejak lahirnya draf peraturan tersebut (Huda, 2008). Apabila draf Rancangan Peraturan Kepala Daerah

langsung ditetapkan oleh kepala daerah tanpa mengantongi rekomendasi atau Surat Selesai Harmonisasi dari Kantor Wilayah, maka produk hukum daerah otonom tersebut dinilai cacat secara formil (Huda, 2008). Kondisi ini menurunkan derajat keabsahan hukum (legal validity) regulasi daerah tersebut secara drastis, sehingga produk hukum yang dihasilkan menjadi sangat rentan untuk dibatalkan melalui jalur executive review oleh pemerintah pusat maupun judicial review di Mahkamah Agung (Liany, 2016).

Penelitian lapangan juga mendeteksi adanya anomali data negatif yang sangat krusial, di mana terjadi fenomena *Phantom Harmonization* atau harmonisasi semu (Sanjaya & Widjaja, 2025). Anomali ini terjadi ketika draf Rancangan Peraturan Kepala Daerah telah dinyatakan selesai diharmonisasi oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, namun substansinya kemudian diubah secara sepihak selama proses fasilitasi dan evaluasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri atau Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi tanpa melalui proses harmonisasi ulang (Sanjaya & Widjaja, 2025). Akibat hukum dan tingkat kerentanan produk hukum yang dihasilkan dari anomali prosedural tersebut dipaparkan secara rinci pada tabel 3 berikut ini.

3. Tipologi Cacat Prosedural dan Implikasi Hukum Produk Hukum Daerah

Table 3. Matriks Akibat Hukum dan Cacat Prosedural Regulasi Daerah Tanpa Harmonisasi

Sifat Pelanggaran Prosedur	Dasar Hukum Pelarangan	Akibat Hukum	Dampak Operasional	Solusi Perbaikan Administrasi
Pengabaian Tahap Harmonisasi	Pasal 58 UU No. 13 Tahun 2022 jo. Putusan MA	Cacat hukum formal prosedural (procedurally defective)	Rentan dibatalkan secara mutlak saat digugat melalui judicial review	Pengulangan proses pembentukan dari tahap permohonan harmonisasi
Perubahan Sepihak Pasca-Harmonisasi	Surat Edaran Menkumham No. M.HH-01.PP.04.02	Hilangnya keabsahan Surat Selesai Harmonisasi	Timbulnya ketidakpastian hukum dan disfungsi penerapan aturan	Kewajibah melakukan harmonisasi ulang atas klausul yang diubah
Penerbitan Tanpa Delegasi Hukum	Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011	Kehilangan kekuatan hukum mengikat secara mutlak	Penolakan kepatuhan oleh masyarakat; sengketa kewenangan	Penarikan produk hukum dan penerbitan ulang berbasis delegasi sah

Berdasarkan tabel 3 diatas, dapat diketahui bahwa sifat pelanggaran prosedur yang meliputi pengabaian tahap harmonisasi, perubahan sepihak, hingga penerbitan tanpa delegasi hukum yang sah secara linier menimbulkan disfungsi operasional yang besar.

PEMBAHASAN

1. Analisis dan Interpretasi Hasil

Hasil penelitian ini mengonfirmasi adanya pergeseran pola kekuasaan yang sangat signifikan dari paradigma desentralisasi murni menuju integrasi administratif-sentralistik dalam pengawasan regulasi daerah (Erdianti & Kartika, 2025; Pratiwi et al., 2024). Pemberlakuan Pasal 58 *jo.* Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah menempatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai koordinator tunggal dalam pelaksanaan *executive preview* atau pengawasan preventif formal terhadap draf Raperkada. Mandat baru ini menggeser kedudukan preventif yang sebelumnya didominasi oleh biro hukum daerah otonom, yang dalam banyak kasus terbukti melahirkan inkonsistensi norma akibat dominasi kepentingan politik lokal (Muzayyin et al., 2023).

Meskipun sistem baru ini dirancang untuk mewujudkan penyederhanaan regulasi dan kepastian hukum nasional, analisis empiris terhadap implementasi birokrasi preventif justru menemukan hambatan berupa rantai prosedural yang berbelit-belit. Sebelum draf regulasi disahkan menjadi Perkada yang mengikat umum, pemerintah daerah diwajibkan melewati dua gerbang pengawasan dari kementerian yang berbeda secara paralel (Erdianti, 2024). Pemerintah daerah harus menyelesaikan harmonisasi aspek formal-yuridis di Kanwil Kemenkumham untuk memperoleh Surat Selesai Harmonisasi, lalu mengajukan draf tersebut ke Kementerian Dalam Negeri atau Biro Hukum Provinsi untuk dievaluasi dari segi materi-kebijakan serta mendapatkan Noreg (Pratiwi et al., 2024).

Hambatan prosedural ini semakin diperparah oleh ditemukannya data anomali berupa fenomena harmonisasi semu (*phantom harmonization*). Fenomena ini terjadi ketika draf Raperkada yang telah dinyatakan "selesai harmonisasi" oleh perancang Kemenkumham ternyata mengalami modifikasi atau perubahan rumusan norma secara sepihak oleh pemerintah daerah sebelum draf tersebut ditandatangani oleh kepala daerah dan diajukan untuk registrasi. Hal ini membuktikan bahwa rekomendasi hasil harmonisasi Kemenkumham de facto tidak memiliki daya ikat eksekutorial langsung di hadapan kepala daerah otonom,

sehingga proses harmonisasi yang melelahkan sering kali berakhir sebagai formalitas administratif belaka (Pratiwi et al., 2024).

Akibat hukum dari adanya tindakan modifikasi sepihak atau pelompatan gerbang harmonisasi ini adalah lahirnya produk Perkada yang mengandung cacat prosedural (*procedural defect*) sejak lahir. Dalam doktrin hukum administrasi negara, cacat prosedur formal mereduksi derajat keabsahan hukum (*legal validity*) regulasi tersebut, merusak asas pembentukan yang baik, serta menghilangkan legitimasi eksekutorialnya di tengah masyarakat (Lule, 2021). Kondisi inilah yang menjadi pemicu utama mengapa instrumen *executive review* represif oleh Kemendagri maupun *judicial review* oleh Mahkamah Agung tetap eksis sebagai mekanisme katup penyelamat untuk membatalkan regulasi kepala daerah yang bermasalah tersebut (Liany, 2016; Trinanda, 2022). Pengujian terhadap kepatuhan prosedur formal ini didasarkan pada standar ketepatan ketat (*standard of correctness*) guna melindungi hak-hak warga dari kesewenang-wenangan penguasa (Mckee, 2016; Varuhas, 2020).

2. Perbandingan dengan Teori dan Literatur Terdahulu

Kajian teoretis naskah ini bertumpu pada teori jenjang norma (*Stufenbautheorie*) Hans Kelsen, yang menegaskan bahwa kesatuan tatanan hukum nasional hanya dapat terjaga apabila norma yang lebih rendah secara konsisten tunduk dan bersumber dari norma yang lebih tinggi (Asshiddiqie & Syafa'at, 2012). Dalam konteks ini, instrumen Perkada menempati posisi hierarkis paling rendah dalam struktur hukum tertulis di Indonesia, sehingga materi muatan Perbup, Perwali, maupun Pergub secara mutlak dilarang bertentangan dengan undang-undang di tingkat pusat (Purnama et al., 2024). Temuan studi ini mempertegas relevansi teori Kelsen, di mana baik jalur preventif (Kemenkumham) maupun represif (Kemendagri) didesain sebagai instrumen penjaga keselarasan vertikal-horizontal demi menegakkan tertib hukum nasional (Amin & Jamaluddin, 2025).

Namun, jika temuan ini dibenturkan dengan literatur klasik Simon Butt (2010) mengenai *executive review* di Indonesia, tampak adanya dinamika kritis yang sangat tajam. Butt sebelumnya berargumen bahwa pengawasan represif eksekutif (*executive review*) oleh Kementerian Dalam Negeri sebelum tahun 2017 sangat disfungsional, bernuansa politis, tebang pilih karena hanya membatalkan Perda pajak/retribusi demi mengamankan aliran pendapatan pusat, serta dijalankan secara tidak *sah* (*invalid*) menggunakan Keputusan Menteri yang tidak memiliki kekuatan hierarki untuk membatalkan produk legislatif daerah (Butt, 2010; Butt & Lindsey, 2018). Penataan regulasi pasca-Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

dan No. 56/PUU-XIV/2016 secara nyata telah menjawab kritik Butt dengan memisahkan mekanisme kontrol secara konstitusional (Lule, 2021; Sihombing, 2017).

Putusan-putusan monumental Mahkamah Konstitusi tersebut secara tegas melarang eksekutif melakukan *executive review* represif terhadap Peraturan Daerah (Perda) karena Perda berkedudukan sebagai produk legislasi bersama DPRD (*legislative acts*) yang hanya boleh diuji oleh Mahkamah Agung (MA) melalui *judicial review* (Liany, 2016; Lule, 2021). Sebaliknya, MK mengonfirmasi bahwa *executive review* dalam bentuk pembatalan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tetap sah secara konstitusional. Sebagaimana dianalisis oleh Sihombing (2017), tindakan pembatalan Perkada murni diposisikan sebagai pelaksanaan pengawasan administratif internal eksekutif (*bestuursfunctie*) terhadap satuan *bestuur* bawahannya, bukan pengujian peraturan perundang-undangan formal peradilan (Baehaqi, 2018).

Dengan demikian, dikotomi konseptual ini melahirkan dualisme pengujian yang unik bagi instrumen Perkada di Indonesia. Di satu sisi, Perkada diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang tunduk pada pengujian yudisial oleh Mahkamah Agung. Di sisi lain, karena dibentuk secara sepihak oleh kepala daerah, Perkada tetap menjadi objek utama penertiban birokrasi melalui *executive review* represif oleh Kemendagri berdasarkan Permendagri No. 120 Tahun 2018. Komparasi literatur ini membuktikan bahwa penataan sistem hukum pasca-reformasi masih menyisakan dualisme kontrol norma yang saling bertumpuk antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif.

3. Implikasi Penelitian

Temuan penelitian ini membawa implikasi teoretis yang sangat mendasar bagi perkembangan ilmu hukum administrasi negara dan hukum tata negara di Indonesia (Amin & Jamaluddin, 2025). Studi ini meredefinisi batas-batas konstitusional pengawasan pusat-daerah (*center-regional relations*) di bawah kerangka negara kesatuan yang mendesentralisasikan sebagian kewenangannya. Secara konseptual, temuan ini membuktikan bahwa prinsip negara kesatuan (*eenheidsstaat*) memberikan legitimasi kuat bagi pemerintah pusat untuk mengintervensi regulasi eksekutif daerah (Perkada) melalui pengawasan hierarkis, namun dengan catatan bahwa intervensi tersebut wajib diletakkan pada koridor preventif (*executive preview*) dan bukan represif sepihak yang merusak otonomi daerah.

Secara praktis, penelitian ini membawa dampak langsung bagi kepatuhan birokrasi di tingkat daerah otonom. Pemerintah daerah, khususnya kepala daerah beserta jajaran biro hukumnya, tidak lagi dapat memperlakukan instrumen Perkada sebagai jalur cepat (*fast-track*) untuk meloloskan kebijakan tanpa kontrol legalitas yang ketat. Pengabaian terhadap prosedur harmonisasi Kemenkumham yang sah kini menjadi tindakan administrasi yang sangat berisiko tinggi karena akan berujung pada gugatan cacat formil (Nisa et al., 2024). Hal ini memaksa setiap pemerintah daerah untuk menata ulang agenda legislasi mereka secara disiplin dan melibatkan perancang peraturan perundang-undangan secara aktif sejak tahap perencanaan (Pratiwi et al., 2024).

Implikasi kelembagaan juga menuntut adanya pembenahan tata kerja lintas kementerian di tingkat pusat. Kementerian Hukum dan HAM bersama dengan Kementerian Dalam Negeri wajib duduk bersama untuk menyusun kerangka kolaborasi sekuensial guna memperjelas pembagian tugas preventif. Demarkasi yang tegas harus ditegakkan: Kanwil Kemenkumham mengontrol penuh aspek legalitas formal, keselarasan teknik, dan koherensi hierarki norma; sementara Kemendagri bersama Gubernur menguji kelayakan materi, kebijakan makro, keselarasan fiskal daerah, dan dampak sosiologis umum.

Terakhir, implikasi sistemik dari studi ini melahirkan kebutuhan mendesak akan adanya transformasi digital dalam sistem pengawasan regulasi daerah. Guna mengeliminasi anomali *phantom harmonization* atau modifikasi sepihak pasca-harmonisasi, pemerintah pusat harus segera mengembangkan sistem database pengawasan terpadu berskala nasional (*e-supervision*). Melalui portal digital ini, draf yang telah diharmonisasi secara elektronik oleh perancang Kanwil Kemenkumham akan terkunci secara otomatis, sehingga Biro Hukum Provinsi maupun Kemendagri hanya dapat menerbitkan Nomor Registrasi (Noreg) apabila draf final yang diajukan 100% identik dengan versi yang telah diharmonisasi, menjamin kepastian hukum yang mutlak.

4. Keterbatasan Penelitian dan Arah Penelitian Selanjutnya

Studi ini memiliki keterbatasan metodologis yang harus diakui secara transparan guna menjaga integritas ilmiah (Soekanto & Mamudji, 2015). Fokus utama kajian ini sepenuhnya diletakkan pada pendekatan yuridis-normatif-doktrinal yang menganalisis keselarasan instrumen undang-undang, peraturan menteri, serta pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengawasan Perda dan Perkada. Studi ini belum mengevaluasi

secara kuantitatif maupun sosio-legal mengenai bagaimana pola perilaku birokrasi pemerintah daerah di setiap provinsi dalam merespons kewajiban harmonisasi satu pintu ini.

Keterbatasan lainnya adalah belum dianalisis mengenai disparitas kapasitas kelembagaan antarkantor wilayah Kemenkumham di seluruh Indonesia. Peneliti menyadari bahwa volume permohonan harmonisasi Raperda dan Raperkada yang masuk di setiap provinsi sangat bervariasi, sementara jumlah ketersediaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di masing-masing Kanwil sangat terbatas (Pratiwi et al., 2024). Beban kerja yang sangat tinggi (sering dijuluki sebagai kondisi *no day off*) pada Kanwil di provinsi besar tentu memengaruhi kualitas analisis konsepsi draf regulasi, suatu variabel praktis-empiris yang belum terpotret dalam analisis normatif naskah ini (Pratiwi et al., 2024). Ketidaksinkronan tata kelola lintas lembaga ini sering kali juga dipicu oleh ego sektoral dan lemahnya interoperabilitas sistem antar-kementerian (Androniceanu & Georgescu, 2023).

Selain itu, penelitian ini juga dibatasi pada ruang lingkup kebijakan pengawasan di tingkat pusat (Kemendagri dan Kemenkumham), tanpa memetakan secara detail bagaimana dinamika politik lokal di tingkat DPRD and kepala daerah otonom memengaruhi kepatuhan terhadap rekomendasi harmonisasi. Sering kali, tekanan percepatan investasi daerah pasca-berlakunya UU Cipta Kerja memaksa kepala daerah mempercepat pengesahan Perkada (misalnya terkait perizinan berusaha dan tata ruang) sehingga melompati gerbang kontrol formal demi mengejar target ekonomi. Dinamika sosiologis-politik lokal yang sangat dinamis ini belum dieksplorasi secara proporsional dalam draf naskah ini.

Berdasarkan keterbatasan tersebut, arah penelitian selanjutnya yang sangat disarankan bagi para peneliti hukum di masa mendatang adalah melakukan studi empiris sosio-legal (*socio-legal studies*) atau penelitian metode campuran (*mixed-methods*) (Soekanto & Mamudji, 2015). Penelitian lanjutan harus diarahkan untuk memetakan korelasi kuantitatif antara jumlah beban kerja perancang Kanwil, tingkat kepatuhan prosedural pemerintah daerah otonom, and rasio pembatalan regulasi lokal di Mahkamah Agung. Dengan demikian, khazanah keilmuan hukum tata negara di masa depan dapat memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif, tidak hanya dari segi teks hukum (*law in books*), melainkan juga dari segi bekerjanya hukum di tengah masyarakat (*law in action*).

KESIMPULAN

Dinamika ketatanegaraan Indonesia pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 and Nomor 56/PUU-XIV/2016 secara tegas menetapkan bahwa pengujian dan pembatalan Perda merupakan domain mutlak Mahkamah Agung melalui jalur *judicial review*. Sebaliknya, mekanisme pengawasan represif eksekutif (*executive review*) dalam bentuk pembatalan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) oleh Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur secara berjenjang tetap dinyatakan konstitusional karena kedudukan Perkada murni sebagai produk keputusan eksekutif (*bestuursregeling*) yang tunduk pada pengawasan administratif internal eksekutif (*bestuursfunctie*). Namun, pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang memandatkan kewajiban harmonisasi preventif draf Raperkada secara terpusat di Kantor Wilayah Kemenkumham memicu tumpang tindih prosedural dengan gerbang evaluasi kebijakan material Kementerian Dalam Negeri. Pengabaian tahapan harmonisasi formal atau adanya modifikasi sepihak pasca-harmonisasi melahirkan produk regulasi yang cacat prosedural (*procedural defect*) dan kehilangan validitas hukumnya.

Secara konseptual-teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi orisinal terhadap perkembangan hukum tata negara dan hukum administrasi negara di Indonesia dengan memperjelas demarkasi konstitusional kontrol norma regulasi eksekutif di daerah otonom. Penelitian ini menawarkan rekonstruksi model hubungan pengawasan pusat-daerah yang harmonis dengan menegaskan batas fungsional pengawasan: Kantor Wilayah Kemenkumham bertindak sebagai penjaga aspek legalitas-formal prosedural, sedangkan Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berperan sebagai penjaga keselarasan aspek kebijakan-material substansial.

Berdasarkan keterbatasan studi normatif ini, direkomendasikan bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan eksplorasi penelitian lapangan yang bersifat sosiologis-empiris dengan fokus mengukur efektivitas beban kerja dan kapasitas fungsional tenaga perancang di Kantor Wilayah Kemenkumham pasca-lonjakan permohonan harmonisasi draf Raperkada. Selain itu, diperlukan kajian empiris mengenai kepatuhan birokrasi pemerintah daerah otonom dalam mengintegrasikan sistem satu pintu berbasis portal digital terpadu guna mewujudkan penyederhanaan regulasi secara nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Amin, M., & Jamaluddin. (2025). Analisis Yuridis Terhadap Produk Hukum Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Prinsip Otonomi Daerah. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam dan Humaniora, 4*(4), 1448–1463. https://doi.org/10.58578/ahkam.v4i4.7908

Andronicеanu, A., & Georgescu, I. (2023). Public administration digitalization and government effectiveness in the EU countries. *Central European Public Administration Review, 21*(1), 7–30. https://doi.org/10.17573/cepar.2023.1.01

Asshiddiqie, J., & Syafa'at, M. A. (2012). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press.

Baehaqi. (2018). Kewenangan Menteri Dalam Negeri Dalam Membatalkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota: Kajian Terhadap Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. *Dinamika Hukum, 9*(1), 25–41. https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika_Hukum/article/view/4279

Bo'a, F. Y. (2018). Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Konstitusi, 15*(1), 21–49. https://doi.org/10.31078/jk1512

Butt, S. (2010). Regional autonomy and legal disorder: The proliferation of local laws in Indonesia. *Singapore Journal of Legal Studies*, 1–21. https://law.nus.edu.sg/sjls/wp-content/uploads/sites/14/2024/07/2011-2010-sjls-jul-1.pdf

Butt, S., & Lindsey, T. (2018). *Indonesian Law*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780199677740.001.0001

Erdianti, N., & Kartika, A. W. (2025). Sentralisasi Kewenangan Executive Preview Pemerintah Pusat Terhadap Harmonisasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum, 8*(2), 381–396. https://doi.org/10.31328/wy.v8i2.6441

Hartomo, W. T. (2018). Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota. *Jurnal Legislasi Indonesia, 15*(2), 27–39.

Huda, N. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Rajawali Pers.

Liany, L. (2019). Hapusnya Wewenang Executive Review Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah: Studi Pasca-Adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. *ADIL: Jurnal Hukum, 10*(2), 1–33. https://doi.org/10.33476/ajl.v10i2.1222

Lule, A. (2021). Dualisme Pengujian Peraturan Daerah: Legitimasi Konstitusional dan Mengakhiri Ambivalensi Penyelesaian Hukum. *CREPIDO, 3*(2), 110–119. https://doi.org/10.14710/crepido.3.2.110-119

Manan, B. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan.

Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum Normatif*. Kencana.

McKee, D. (2016). The standard of review for questions of procedural fairness. *Queen's Law Journal, 41*(2), 355–408.

Munawaroh, N., & Hidayati, N. (2015). Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia. *Jurnal*

Hukum IUS QUIA IUSTUM, 22(2), 255–268. https://doi.org/10.20885/iustum.vol22.iss2.art5

Muzayyin, A., Asmara, M. G., & Risnain, M. (2023). Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nusa Tenggara Barat Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. *Indonesia Berdaya, 4*(3).

Pratiwi, I., Yuliandri, & Setiawan, D. B. (2024). Pengharmonisasian Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Ranperda dan Ranperkada oleh Kantor Wilayah Kemenkumham. *UNES Journal of Swara Justisia, 7*(4), 1167–1180. https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i4.415

Purnama, I. D., Dwiputri, N. Z., Setiadi, W., & Kaharuddin. (2024). Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Analisis Normatif Terhadap Kewenangan Lembaga Yudikatif. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora, 3*(2), 37–59. https://doi.org/10.55606/jurrish.v3i2.5569

Sanjaya, H. A., & Widjaja, G. (2025). Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Ditingkat Pusat. *Jurnal Tana Mana, 6*(1), 63–80. https://doi.org/10.33648/jtm.v6i1.515

Sihombing, E. N. (2017). Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. *Jurnal Yudisial, 10*(2), 217–234. https://doi.org/10.29123/jy.v10i2.147

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.

Trinanda, D. (2022). Pembatalan Peraturan Kepala Daerah: Studi Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. *Ijtihad, 38*(1), 15–26. https://journals.fasya.uinib.org/index.php/ijtihad/article/view/123

Varuhas, J. N. E. (2020). The principle of legality. *Cambridge Law Journal, 79*(3), 578–614. https://doi.org/10.1017/S0008197320000598