



Strengthening Executive Oversight As An Instrument Of Constitutional Control Over Regional Legal Products In East Aceh Regency

Penguatan Pengawasan Eksekutif Sebagai Instrumen Pengendalian Konstitusional Terhadap Produk Hukum Daerah Di Kabupaten Aceh Timur

Muchsin Muchtar¹, Tamaulina Br. Sembiring², Bambang Fitrianto³

^{1,2,3} Universitas Pembangunan Panca Budi

Email: ¹ muchsinmuchtar566@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received [20 Agustus 2026]

Revised [20 Oktober 2026]

Accepted [23 Oktober 2026]

KEYWORDS

Constitutional Control, East
Aceh, Executive Oversight,
Local Legislation, Local
Government Governance.

This is an open access article
under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Pembentukan produk hukum daerah dimaknai sebagai instrumen sentral dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta pendukung dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif. Namun tingginya angka pembatalan produk hukum daerah menunjukkan masih terjadinya disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga dapat diasumsikan bahwa belum optimalnya mekanisme pengawasan dalam proses pembentukannya. Penelitian menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan pendekatan deskriptif-analitis melalui studi peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan analisis praktik pembentukan produk hukum daerah. Penelitian bertujuan menganalisis urgensi produk hukum daerah terhadap tata kelola pemerintahan serta merumuskan kerangka hukum pengawasan eksekutif yang efektif dalam pembentukan Peraturan Bupati di Kabupaten Aceh Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan produk hukum daerah memiliki peran strategis sebagai dasar legalitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Penelitian ini juga menemukan bahwa pengawasan preventif yang dilakukan sejak tahap perencanaan regulasi melalui uji konstitusional, harmonisasi, legal risk assessment, hingga *legal clearance* mampu menjadi instrumen pengendalian konstitusional yang efektif dalam mencegah terbitnya suatu produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan lainnya dalam hirarki perundang-undangan. Model pengawasan tersebut berkontribusi dalam memperkuat kepastian hukum, meningkatkan kualitas regulasi daerah, dan mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik.

ABSTRACT

The formation of regional legal products is interpreted as a central instrument in the implementation of regional autonomy and a supporter in realizing effective governance. However, the high number of cancellations of regional legal products indicates that disharmony still occurs with higher legislation, so it can be assumed that the oversight mechanism in the formation process is not optimal. The study uses an empirical legal research method with a descriptive-analytical approach through the study of legislation (*statute approach*) and analysis of the practice of forming regional legal products. The study aims to analyze the urgency of regional legal products for governance and formulate an effective legal framework for executive oversight in the formation of Regent Regulations in East Aceh Regency. The results of the study indicate that the position of regional legal products has a strategic role as the legal basis for the implementation of government, development, and public services. This study also found that preventive supervision carried out from the regulatory planning stage through constitutional testing, harmonization, legal risk assessment, to legal clearance can be an effective constitutional control instrument in preventing the issuance of a regional legal product that conflicts with other regulations in the legislative hierarchy. This oversight model contributes to strengthening legal certainty, improving the quality of regional regulations, and supporting the realization of good governance.

PENDAHULUAN

Konsekuensi dari bentuk negara Indonesia yang berbentuk republik adalah kedaulatan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan berada pada Pemerintah Pusat sebagai pemegang kewenangan negara. Dalam praktiknya, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan melalui pengalihan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah yang tetap dijalankan secara terpusat (*centralized*). Hal ini bermakna bahwa kewenangan pemerintahan negara tetap diselenggarakan oleh

satu pusat pemerintahan (*single centralized government*), dengan organ-organ pemerintahan di daerah sebagai pelaksana kewenangan yang terkoordinasi dalam satu sistem pemerintahan nasional (Laritmas, 2026).

Merujuk pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, disebutkan bahwa keberlangsungan pemerintahan Negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi, yang terbagi lebih rinci lagi dalam kabupaten dan kota. Masing masing wilayah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang tersendiri (Ismaidar et al., 2024). Landasan konstitusi tersebut dikonseptualisasikan langsung dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan dasar pembentukan bahwa diperlukannya suatu regulasi yang dapat mengarahkan tata kelola Pemerintahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) UU Pemda, maka suatu Daerah pada dasarnya memiliki hak secara lahiriah untuk menentukan arah dan kebijakan untuk menjalankan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Melalui ketentuan tersebut, maka diuraikan lebih eksplisit produk-produk hukum yang nantinya akan dijadikan sebagai landasan hukum yang hirearkis dan kemuddian akan mengatur tata kelola Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini terdapat suatu produk yang dapat disahkan oleh Pemerintahan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Lebih eksplisit pada ketentuan Pasal 3 Permendagri 120/2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dikenal produk hukum daerah yang lumrah dikenal dalam sistem hukum di Indonesia, antara lain: 1) Peraturan Daerah; 2) Peraturan Kepala Daerah; 3) Peraturan DPRD.

Melalui uraian yang menjelaskan kerangka hukum bagi Pemerintah Daerah untuk menjalankan hak serta wewenang dalam membentuk Produk Hukum Daerah, diharapkan terciptanya tata kelola Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia yang terkordinir dengan optimal serta mampu untuk memberikan pelayanan pada masyarakat yang berkepastian hukum, dan pada akhirnya mendorong pembangunan yang secara langsung dapat dirasakan oleh masyarakat (Sembiring et al., 2023). Namun demikian, meskipun sistem hukum di Indonesia telah mengatur secara runut kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk merancang dan membentuk produk hukum daerah pada wilayahnya masing-masing, tujuan dari pembentukan UU Pemda pada kenyataannya tidak terimplementasi dengan baik. Artinya, masih terdapat beberapa temuan yang mengungkap bahwa pembentukan produk hukum daerah tidak dilaksanakan secara prosedural, atau bahkan bertentangan dengan konstitusi UUD 1945. Temuan lapangan menunjukkan terdapat beberapa kekeliruan bagi Pemerintah Daerah dalam menerbitkan produk hukum bagi daerah yang menjadi kewenangannya sendiri. Sebagai contoh pada Provinsi Jawa Tengah, terdapat setidaknya 90 Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung dikarenakan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud bertentangan dengan konstitusi (Sukmariningsih, 2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sebagai salah satu lembaga internasional yang memiliki tujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan terwujudnya kesejahteraan rakyat juga menyoroti fakta yang terjadi di Indonesia terkait pembentukan produk hukum daerah. Dalam temuannya pada tahun 2020, OECD menemukan bahwa terdapat setidaknya 3.143 Peraturan Daerah yang dinyatakan bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Dari keseluruhan peraturan tersebut, setidaknya 1.083 Peraturan yang bertentangan tersebut merupakan peraturan daerah yang berkaitan dengan perizinan. (Laporan OECD *Investment Policy Reviews* INDONESIA 2020).

Berdasarkan fakta di atas, pembatalan terhadap suatu peraturan daerah akan membawa konsekuensi hukum yang kompleks. Selain jatuhnya citra hukum pada daerah itu sendiri, dampak buruknya akan terjadi pada pembangunan ekonomi pada daerah tersebut. Tanpa landasan hukum yang kuat, pembangunan terhadap infrastruktur berpotensi terhambat, dan secara berkesinambungan akan berakibat pada keberlangsungan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Fakta tersebut pada nantinya akan menjawab, kenapa peranan hukum dalam pembangunan ekonomi menjadi diskursus yang sangat urgen. Penelitian ini secara eksplisit akan mengkaji urgensi pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah sebagai langkah preventif untuk menghindari terjadinya pembatalan berulang terhadap produk hukum daerah di Indonesia. Peneliti akan mengkaji bagaimana peranan Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Timur, sebagai salah satu Daerah yang dihadapkan dengan tantangan pembangunan menuju daerah yang berpotensi maju mengingat sumber daya yang ada dalam mendorong pembangunan.

Pengawasan yang efektif terhadap pembentukan produk hukum dinilai akan menjadi solusi untuk menjadikan produk hukum daerah sebagai solusi untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat, sehingga pembentukan produk hukum daerah yang bertentangan dengan hirearki perundang-undangan dapat dihindarkan. Berdasarkan keseluruhan uraian permasalahan di atas, maka dirumuskan beberapa pertanyaan hukum yang menyangkut pembentukan produk hukum daerah pada tataran konstitusional. Pertama, bagaimana peran sentral produk hukum daerah dalam mendukung terwujudnya pembangunan serta kesejahteraan bagi masyarakat Kabupaten Aceh Timur. Kedua, bagaimana kerangka hukum yang efektif bagi Pemerintah Kabupaten Aceh Timur dalam mengoptimalkan pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah.



LANDASAN TEORI

Pengendalian Konstitusional

Pengendalian konstitusional berfungsi untuk memastikan bahwa sejak tahap perencanaan hingga penetapan suatu regulasi, pembentuk peraturan telah mempertimbangkan kesesuaian norma yang dirumuskan dengan prinsip-prinsip konstitusi, hak asasi manusia, dan tujuan negara. Artinya pengendalian konstitusional merupakan sistem agar sekiranya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah Daerah sebagai bentuk dari delegasi atau atribusi dari UUD 1945 tetap dalam koridor konstitusi itu sendiri. Pengendalian konstitusional juga berhubungan erat dengan prinsip supremasi konstitusi, yaitu prinsip yang menempatkan UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi dalam hirarkis peraturan perundang-undangan. Supremasi konstitusi menuntut agar setiap regulasi, termasuk produk hukum daerah, memperoleh legitimasi dan kesesuaiannya dengan nilai, norma, dan semangat konstitusi. Apabila suatu produk hukum daerah bertentangan dengan konstitusi, maka secara yuridis produk hukum tersebut kehilangan legitimasi konstitusionalnya, meskipun secara formal telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang.

Dalam kerangka negara hukum demokratis, pengendalian konstitusional terhadap produk hukum daerah menjadi sangat penting mengingat luasnya ruang otonomi daerah yang diamanahkan oleh konstitusi. Otonomi daerah membuka peluang bagi masing-masing daerah untuk membentuk kebijakan hukum sesuai dengan kebutuhan lokal, namun pada saat yang sama juga berpotensi melahirkan produk hukum yang menyimpang dari prinsip konstitusi apabila tidak disertai dengan mekanisme pengendalian yang efektif. Oleh karena itu, pengendalian konstitusional berfungsi sebagai alat pembatas (*limiting power*) sekaligus pengarah (*directing power*) agar kebijakan hukum daerah tetap berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sunarso, Op. Cit., hlm. 78).

Produk Hukum Daerah

Kedudukan produk hukum daerah secara eksplisit dibatasi oleh prinsip hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam memaknai hirarki tersebut, ketentuan Pasal 250 Undang-Undang Pemerintahan Daerah berbunyi: "*Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.*"

Ketentuan tersebut memberikan penegasan bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah seyogianya tetap selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan suatu peraturan, asas kesesuaian terhadap materi muatan, serta putusan lembaga peradilan. Dalam hal ini, validitas produk hukum daerah dituntut untuk tetap tunduk pada konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi.

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode yuridis-empiris (*socio-legal research*) dengan karakter analitis-deskriptif dan evaluatif. Metode tersebut dipilih karena permasalahan yang dikaji lebih relevan untuk menjawab permasalahan dalam pembentukan produk hukum daerah serta menghindari potensi terjadinya pembatalan terhadap suatu produk hukum, secara khusus pada ruang lingkup Pemerintah Kabupaten Aceh Timur (Sembiring et al., 2024). Secara normatif, penelitian ini akan menelaah UU Pemerintahan Daerah dan dikaitkan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang dijadikan landasan hukum untuk menemukan bagaimana harapan hukum yang termuat dalam undang-undang tersebut. Praktik pembentukannya akan dikaitkan langsung dengan norma yang berlaku pada Permendagri 120/2018 yang secara tegas mengatur teknis pembentukan produk hukum daerah. Dengan menganalisis permasalahan yang ditemui, penelitian dalam hal ini mencari bagaimana sistem pengawasan yang efektif untuk diterapkan pada Pemerintah Kabupaten Aceh Timur (Iqbal et al., 2025).

Analisis data dilakukan secara kualitatif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Data yang diperoleh diklasifikasikan berdasarkan tema. Selanjutnya, data dianalisis secara komparatif antara kondisi normatif (*das sollen*) dan kondisi empiris (*das sein*) untuk mengidentifikasi kesenjangan implementasi. Kesenjangan tersebut menjadi dasar dalam merumuskan model pengawasan ideal yang bersifat preventif dalam mendukung terwujudnya pembangunan dan kesejahteraan melalui produk hukum daerah di Kabupaten Aceh Timur (Zarzani et al., n.d.).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Produk Hukum Daerah terhadap Tata Kelola Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan desentralisasi sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan daerah meletakkan kewenangan kepada daerah dalam rangka mengatur dan menjalankan tata kelola pemerintahan yang tersinkronisasi dengan kebutuhan serta karakteristik wilayah masing-masing. Pemberian kewenangan

tersebut merupakan manifestasi dari otonomi daerah yang bertujuan menciptakan pelayanan publik yang lebih efisien, mempercepat pembangunan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Landasan filosofis konsep desentralisasi memiliki korelasi dengan pandangan Bung Hatta yang menyatakan bahwa demi kedaulatan rakyat, terdapat hak dasar yang melekat pada rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri. Tidak hanya bergantung pada pusat pemerintahan, sehingga tiap-tiap golongan yang meliputi desa, maupun kelompok-kelompok kecil (*Gemeenteraad Provinciale Raad*, atau golongan rakyat memiliki otonomi untuk menjalankan regulasi sendiri dan *zelfbestuur* atau melaksanakan ketentuan yang dibuat oleh pemerintahan yang lebih tinggi (Sembiring et al., 2023).

Pelaksanaan kewenangan tersebut tidak dapat dipisahkan dari keberadaan produk hukum daerah sebagai instrumen hukum yang memberikan legitimasi terhadap setiap tindakan pemerintahan daerah. Produk hukum daerah menjadi sarana untuk menerjemahkan kewenangan otonomi ke dalam kebijakan yang dapat dilaksanakan secara efektif dan memiliki kekuatan mengikat. Tanpa adanya produk hukum daerah yang jelas, kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah tidak akan mampu diwujudkan menjadi program pembangunan, pelayanan publik, maupun pengaturan kehidupan masyarakat yang memiliki kepastian hukum (Fitrianto et al., 2025).

Dalam sistem hukum nasional, kedudukan produk hukum daerah memperoleh legitimasi melalui ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menempatkan Peraturan Daerah Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu 1) UUD 1945; 2) Tap MPR; 3) UU/Perppu; 4) PP; 5) Perpres; 6) Perda Provinsi; 7) Perda Kabupaten/Kota.

Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa produk hukum daerah berkedudukan sebagai norma hukum yang memiliki kekuatan mengikat dan menjadi bagian dari sistem hukum yang diakui secara nasional. Pembentukan peraturan daerah atas dasar tersebut harus memperhatikan prinsip kesesuaian dengan ketentuan yang berkedudukan lebih tinggi serta pada hakikatnya tidak dapat bertentangan dengan kepentingan umum dan nilai-nilai konstitusi (Parlindungan, 2017).

Selanjutnya, ketentuan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah meliputi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta pengakomodasian kondisi khusus (*culture*) yang hidup pada daerah. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa produk hukum daerah memiliki fungsi strategis sebagai instrumen yang menghubungkan kebijakan nasional dengan kebutuhan riil masyarakat di daerah. Produk hukum daerah menjadi media yang memungkinkan pemerintah daerah merespons berbagai persoalan pembangunan, pelayanan publik, investasi, tata ruang, perlindungan lingkungan hidup, dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan karakteristik wilayahnya.

Pentingnya produk hukum daerah dalam tata kelola pemerintahan juga tercermin dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 /2018 sebagaimana ketentuan Pasal 3 Permendagri 120/2018, dikenal konsep produk hukum daerah berbentuk perundang-undangan yang meliputi:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah
3. Peraturan DPRD

Pokok pada ketentuan tersebut menerapkan istilah *mutatis mutandis* yang berarti bahwa Permen 120/2018 juga menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menerbitkan produk hukum. Dalam konteks Kabupaten Aceh Timur, komitmen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berlandaskan hukum diwujudkan melalui Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Qanun tersebut dibentuk untuk menjamin terciptanya kepastian hukum dalam terselenggaranya pemerintahan daerah melalui landasan pembentukan produk hukum yang dirancang dalam menghadirkan tata kelola yang berkepastian, dan sesuai dengan standar konstitusi sehingga hasil produk hukum yang diharapkan tersinkronisasi dengan baik terhadap ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, kemashalatan umum, dan/atau nilai-nilai kesusilaan. Keberadaan Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 3 Tahun 2020 menunjukkan bahwa kualitas tata kelola pemerintahan sangat bergantung pada kualitas regulasi yang menjadi dasar pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah.

Ketentuan Pasal 54 Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 3/2020 mengatur secara khusus terhadap Peraturan Bupati, bahwa materi muatan Peraturan Bupati hanya dapat dibentuk untuk melaksanakan qanun, atas perintah peraturan perundang-undangan, dan/atau berdasarkan kewenangan. Pembatasan tersebut mencerminkan pentingnya prinsip legalitas dalam tata kelola pemerintahan daerah sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah memiliki dasar kewenangan yang jelas dan terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan.

Hasil penelitian yang dilakukan pada Kabupaten Aceh Timur jumlah Peraturan Bupati (Perbup) Kabupaten Aceh Timur selama periode 2023–2025 dapat direkapitulasi sebagai berikut.



Tabel 1. Rekapitulasi Peraturan Bupati Aceh Timur

Tahun	Jumlah Peraturan Bupati yang Ditetapkan
2023	45 Peraturan Bupati
2024	18 Peraturan Bupati
2025	29 Peraturan Bupati
Total	92 Peraturan Bupati

Sumber: Penelitian di Pemerintah Kabupaten Aceh Timur (2026)

Data pembentukan Peraturan Bupati Kabupaten Aceh Timur selama kurun waktu 2023–2025 menunjukkan intensitas pembentukan regulasi yang cukup tinggi, yaitu sebanyak 92 Peraturan Bupati yang terdiri atas 45 Peraturan Bupati pada tahun 2023, 18 Peraturan Bupati pada tahun 2024, dan 29 Peraturan Bupati pada tahun 2025. Tingginya frekuensi pembentukan produk hukum tersebut mencerminkan semakin kompleksnya kebutuhan pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik dalam aspek administrasi pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pengelolaan keuangan daerah, maupun peningkatan kualitas pelayanan publik. Di sisi lain, kondisi tersebut juga menegaskan bahwa semakin banyak produk hukum yang dibentuk, semakin besar pula potensi terjadinya disharmonisasi, tumpang tindih norma, maupun ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar tersebut diperlukan suatu kerangka pengawasan eksekutif yang lebih komprehensif dan berkelanjutan sejak tahap perencanaan hingga pengundangan Peraturan Bupati. Pengawasan yang kuat tidak hanya berfungsi menjaga kualitas dan kepastian hukum produk regulasi daerah, tetapi juga menjadi instrumen pengendalian konstitusional yang memastikan setiap kebijakan daerah benar-benar mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, percepatan pembangunan daerah, serta terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kabupaten Aceh Timur.

Pandangan Bagir Manan yang menyatakan bahwa keberlakuan suatu peraturan daerah harus memperhatikan lingkup kewenangan dan konteks otonomi daerah, semakin menegaskan posisi strategis produk hukum daerah sebagai instrumen sentral dalam pemerintahan. Produk hukum daerah pada dasarnya merupakan instrumen yang memungkinkan pemerintah daerah menjalankan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan secara efektif tanpa mengabaikan kebutuhan dan karakteristik daerah (Silaban et al., 2025).

Kualitas produk hukum daerah atas dasar tersebut menjadi faktor yang menentukan kualitas tata kelola pemerintahan. Produk hukum daerah yang disusun secara harmonis, responsif, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan akan menciptakan kepastian hukum, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, mendukung iklim investasi, serta mempercepat pelaksanaan pembangunan daerah. Sebaliknya, produk hukum daerah yang tidak harmonis dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi berpotensi menimbulkan pembatalan, ketidakpastian hukum, dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan. Produk hukum daerah dengan demikian merupakan fondasi utama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat (Zaskia et al., 2025).

Kerangka Hukum Pengawasan Pengawasan Eksekutif Sebagai Instrumen Pengendalian Konstitusional Terhadap Produk Hukum Daerah Di Kabupaten Aceh Timur

Pembentukan produk hukum daerah pada hakikatnya merupakan pelaksanaan kewenangan atribusi dan delegasi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Kewenangan tersebut menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor penting dalam membentuk norma hukum untuk menjadi patron berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Kondisi tersebut menjadikan kualitas produk hukum daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan tata kelola pemerintahan, kepastian hukum, serta efektivitas pembangunan daerah (Sembiring et al., 2024).

Permasalahan yang berkembang dalam praktik tata kelola pemerintahan menunjukkan bahwa pembentukan produk hukum daerah dewasa ini masih menghadapi berbagai kendala struktural. Pembatalan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah berdasarkan temuan sebelumnya menunjukkan masih ditemukannya ketidaksesuaian antara produk hukum daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pertanyaan yang muncul melalui fenomena tersebut adalah problema apa yang mengakibatkan ketidaksesuaian antar produk hukum tersebut. Asumsi yang saat ini dibangun adalah bahwa terdapat kecenderungan pejabat pemerintah daerah untuk menerbitkan regulasi tanpa kajian akademis yang matang. Perancangan produk hukum didasarkan pada masing-masing pemrakarsa. Hal tersebut kemudian berakibat pada ketidaksesuaian nilai yang sudah diejawantahkan pada ketentuan lebih tinggi, dengan harapan dieksekusi secara teknis pada pemerintah daerah tidak tercapai. Kondisi tersebut mencerminkan adanya disharmonisasi norma, kelemahan dalam proses serta belum optimalnya mekanisme pengawasan pada tahap pembentukan regulasi. Akibat yang ditimbulkan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pelayanan publik, dan kepastian berusaha di daerah (Zarzani et al., n.d.).

Persoalan tersebut memperlihatkan bahwa pengawasan terhadap produk hukum daerah memerlukan pendekatan yang lebih efektif. Selama ini pengawasan sering dilakukan setelah suatu regulasi ditetapkan dan menimbulkan permasalahan hukum. Pola demikian menyebabkan koreksi terhadap produk hukum daerah baru dilakukan ketika norma telah berlaku dan berpotensi menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat maupun pemerintah daerah. Situasi tersebut menunjukkan pentingnya penguatan mekanisme pengawasan yang bekerja sejak tahap awal pembentukan regulasi sehingga potensi cacat hukum dapat diidentifikasi sebelum suatu produk hukum ditetapkan.

Pengawasan terhadap produk hukum daerah secara konstitusional merupakan bagian dari sistem pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan tersebut dijalankan dalam sistem hukum nasional yang menempatkan seluruh produk hukum daerah harus selaras dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa pengawasan terhadap produk hukum daerah merupakan instrumen untuk menjaga konsistensi sistem hukum nasional sekaligus menjamin pelaksanaan otonomi daerah berjalan sesuai prinsip negara hukum (Erman, 2025).

Berdasarkan hasil penelitian, model pengawasan yang relevan untuk diterapkan adalah pengawasan preventif terintegrasi yang dilaksanakan sejak tahap perencanaan hingga penetapan Peraturan Bupati. Model ini berangkat dari kebutuhan untuk memastikan bahwa setiap rancangan regulasi telah memenuhi syarat konstitusional, memiliki dasar kewenangan yang jelas, selaras dengan peraturan yang lebih tinggi, serta dapat dilaksanakan secara efektif dalam praktik pemerintahan.

Tahap pertama dimulai dari perencanaan regulasi melalui identifikasi kebutuhan hukum dan analisis dasar kewenangan. Tahapan selanjutnya didasarkan pada prinsip bahwa produk hukum daerah harus dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kejelasan dasar kewenangan akan mencegah lahirnya regulasi yang melampaui kewenangan pemerintah daerah dan mengurangi potensi sengketa hukum pada masa yang akan datang. Selanjutnya akan dilakukan melalui uji konstitusional internal yang dilaksanakan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Pengujian diarahkan pada kesesuaian rancangan Peraturan Bupati dengan UUD 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pembagian kewenangan pemerintahan, serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Mekanisme tersebut berfungsi sebagai penyaringan awal terhadap kemungkinan terjadinya konflik norma sebelum rancangan memasuki proses pembahasan yang lebih lanjut (Hasani, 2020).

Rancangan regulasi pada keberlanjutan perlu melalui dilakukan harmonisasi internal. Harmonisasi bertujuan memastikan adanya keselarasan antara rancangan peraturan dengan kebijakan daerah yang telah berlaku. Proses tersebut penting untuk menghindari tumpang tindih pengaturan, duplikasi norma, maupun inkonsistensi kebijakan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Tahap berikutnya, model pengawasan yang dikembangkan dalam penelitian ini juga menempatkan *legal risk assessment* sebagai instrumen penting dalam proses pembentukan produk hukum daerah. Setiap rancangan regulasi melalui mekanisme tersebut dinilai berdasarkan tingkat risiko hukum yang mungkin timbul setelah peraturan diberlakukan (Erman, 2025). Penilaian mencakup potensi konflik norma, kemungkinan gugatan melalui peradilan, risiko kerugian keuangan daerah, hambatan implementasi, serta dampak terhadap pelayanan publik. Pendekatan tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengidentifikasi permasalahan hukum secara lebih dini dan mengambil langkah perbaikan sebelum regulasi ditetapkan.

Pengawasan preventif selanjutnya diperkuat melalui harmonisasi eksternal yang melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh. Keterlibatan institusi eksternal memberikan perspektif yang lebih objektif terhadap kualitas regulasi yang sedang disusun. Harmonisasi eksternal juga membantu memastikan bahwa rancangan Peraturan Bupati telah sesuai dengan perkembangan regulasi nasional serta kebijakan pemerintah yang berlaku secara umum (Laritmas, 2026).

Selanjutnya akan dilakukan melalui mekanisme *legal clearance*. Pada tahap tersebut, dilakukan penilaian menyeluruh terhadap hasil pengujian konstitusional, harmonisasi, dan analisis risiko hukum yang telah dilaksanakan sebelumnya. *Legal clearance* berfungsi sebagai bentuk verifikasi bahwa seluruh persyaratan hukum telah terpenuhi dan rancangan regulasi layak untuk ditetapkan. Sertifikat *legal clearance* dapat menjadi instrumen pengendalian yang memberikan jaminan bahwa proses pembentukan regulasi telah dilaksanakan sesuai prinsip legalitas, kepastian hukum, dan tata kelola pemerintahan yang baik. Tabel dibawah ini akan menggambarkan bagaimana kerangka yang efektif pengendalian konstitusional dalam pembentukan produk hukum daerah (Huda, 2009).



Tabel 2

Tahap	Instrumen Pengawasan	Pelaksana	Fokus Pengujian	Output
Perencanaan Regulasi	Identifikasi kebutuhan regulasi dan dasar kewenangan	OPD Pemrakarsa	Kebutuhan hukum, dasar kewenangan, urgensi pembentukan regulasi	Dokumen kebutuhan regulasi
Penyusunan Draft	Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati dan Naskah Akademik sederhana	OPD Pemrakarsa	Kesesuaian substansi dengan tujuan pengaturan	Draft Peraturan Bupati
Uji Konstitusional Internal	<i>Constitutional Screening</i>	Bagian Hukum Setdakab	UUD 1945, peraturan yang lebih tinggi, kewenangan, asas pembentukan peraturan	Hasil uji konstitusional
Harmonisasi Internal	Sinkronisasi vertikal dan horizontal	Bagian Hukum	Potensi konflik norma dengan regulasi	Berita acara harmonisasi
		Setdakab	daerah maupun nasional	
<i>Legal Risk Assessment</i>	Analisis risiko hukum	Inspektorat Daerah	Potensi <i>judicial review</i> , gugatan PTUN, kerugian daerah, hambatan implementasi	<i>Legal Risk Score</i> dan rekomendasi
Harmonisasi Eksternal	Harmonisasi lintas lembaga	Kanwil Kemenkumham Aceh	Kesesuaian dengan sistem hukum nasional dan kebijakan pemerintah	Berita acara harmonisasi eksternal
<i>Legal Clearance</i>	Verifikasi akhir kelayakan hukum	Bagian Hukum Setdakab	Pemenuhan seluruh persyaratan legalitas dan konstitusionalitas	Sertifikat <i>Legal Clearance</i>
Penetapan	Penetapan Peraturan Bupati	Bupati Aceh Timur	Persetujuan akhir terhadap rancangan yang telah memenuhi seluruh persyaratan	Peraturan Bupati yang sah dan berlaku

Sumber: Penulis 2026

Model pengawasan preventif terintegrasi tersebut menunjukkan bahwa kualitas produk hukum daerah sangat ditentukan oleh kualitas proses pembentukannya. Semakin awal potensi permasalahan hukum dapat ditemukan, semakin besar peluang untuk menghasilkan regulasi yang konstitusional, harmonis, dan efektif dalam pelaksanaannya. Kerangka pengawasan demikian juga memberikan kepastian bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap produk hukum yang dibentuk.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan preventif yang dilaksanakan secara terintegrasi mampu menjadi instrumen pengendalian konstitusional terhadap produk hukum daerah. Melalui pengujian kewenangan, harmonisasi regulasi, analisis risiko hukum, dan *legal clearance* sebelum penetapan, Pemerintah Kabupaten Aceh Timur memiliki mekanisme yang lebih efektif untuk mencegah lahirnya Peraturan Bupati yang ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Model tersebut sekaligus memperkuat prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka negara hukum.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Produk hukum daerah memiliki posisi yang sangat strategis dalam tata kelola pemerintahan daerah karena menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan kewenangan otonomi daerah, penyelenggaraan pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan, serta pemberian kepastian hukum kepada masyarakat. Kualitas produk hukum daerah sangat menentukan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pembentukannya harus memenuhi prinsip legalitas, harmonisasi, dan

kesesuaian dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengawasan eksekutif yang dilaksanakan secara preventif dan terintegrasi merupakan instrumen pengendalian konstitusional yang efektif dalam pembentukan Peraturan Bupati di Kabupaten Aceh Timur. Melalui tahapan perencanaan regulasi, uji konstitusional internal, harmonisasi regulasi, legal risk assessment, harmonisasi eksternal, dan legal clearance, potensi cacat hukum dapat diidentifikasi sejak awal sehingga mampu mencegah terjadinya disharmonisasi norma, mengurangi risiko pembatalan produk hukum daerah, serta memperkuat kepastian hukum dan prinsip good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Saran

1. Pemerintah Kabupaten Aceh Timur perlu memperketat dan mengoptimalkan setiap tahapan pengawasan eksekutif, mulai dari perencanaan hingga legal clearance, guna memastikan Peraturan Bupati yang dilahirkan selalu selaras dengan hierarki peraturan di atasnya dan bebas dari cacat hukum.
2. Perlu dilakukan peningkatan kompetensi secara berkala bagi aparat pembentuk hukum daerah dalam hal harmonisasi dan legal risk assessment, agar kualitas produk hukum yang dihasilkan semakin strategis, adaptif, dan mampu mendukung penyelenggaraan pelayanan publik serta good governance.

DAFTAR PUSTAKA

- Erman, Syarif. "Pengawasan Produk Hukum Daerah Dalam Mewujudkan Peraturan Daerah Yang Baik," 2025.
- Fitrianto, Bambang, Kevin Maisyan Rizaldi Mendrofa, Rika Suryana Surbakti, and Tri Sandi. "Perkembangan Teori Penemuan Hukum Dalam Sistem Hukum Indonesia Berdasarkan Kitap Undang Undang Hukum Pidana (KUHP) Baru." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 6 (2025): 8400–8407.
- Hasani, Ismail. *Pengujian Konstitusionalitas PERDA*. Kepustakaan Populer Gramedia, 2020.
- Huda, Ni'matul. "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Ius Quia Iustum Law Journal* 16 (2009): 83889.
- Iqbal, Muhammad, Zaki Ulya Radhali, Andi Rachmad, Hanri Aldino, and Muhammad Iqbal Asnawi. "Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Teoritis Dan Praktis)." *CV Sangpena Media*, 2025.
- Ismaidar, Ismaidar, Tamaulina Br Sembiring, and Ireny Natalia Putri Sihite. "Urgensi Politik Hukum Dalam Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Innovative: Journal Of Social Science Research* 4, no. 6 (2024): 8802–9.
- Parlindungan, Gokma Toni. "Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Hukum Respublica* 16, no. 2 (2017): 384–400.
- Selfianus Laritmas, S H. *HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERKEMBANGANNYA: Analisis Komprehensif Tentang Teori, Regulasi, Dan Implementasi Otonomi Daerah Di Indonesia*. PT. Revormasi Jangkar Philosophia, 2026.
- Sembiring, Tamaulina Br, Muhammad Nabiel Arraihan, Muhammad Rafiq, Hafiz Ihsan Lubis, Dedi Ahmad, and Deio Valentino Sirait. "Peran Hukum Dalam Lingkungan Masyarakat." *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum Dan Ilmu Sosial* 2, no. 3 (2024): 285–91.
- Sembiring, Tamaulina Br, Asri Ady Bakri, Maria Yei Andrias, and Riri Maria Fatriani. "Sistem Pemerintahan Daerah." Mafy Media Literasi Indonesia, 2023.
- Sembiring, Tamaulina Br, S Sn Irmawati, Muhammad Sabir, and S S Indra Tjahyadi. *Buku Ajar Metodologi Penelitian (Teori Dan Praktik)*. Saba Jaya Publisher, 2024.
- Silaban, Tongam Renikson, M H Sh, K Andriansyah Tiawarman, M H Sh, Muhamad Sadi Is, and M H Shi. *Hukum Peraturan Daerah*. Prenada Media, 2025.
- Sukmariningsih, Retno Mawarini. "Overlapping Authority on the Cancellation of Local Regulation (An Erroneous Logic of Local Autonomy)." *Hasanuddin Law Review*, 2017, 191–97.
- Zarzani, T Riza, Riza Bambang Fitrianto, and Anto Simanjuntak. "Analisa Ilmu Hukum Terhadap Kajian Normatif Kebenaran Dan Keadilan." *Jurnal Soumatara Law Review Volum*, n.d.
- Zaskia, Salwa, Tamaulina Br Sembiring, Johan Berkat Fanolo Harefa, and M Aulia Aditya Rahman Zebua. "Dampak Kebijakan Desentralisasi Terhadap Otonomi Daerah Dalam Kerangka Hukum Tata Negara."