

**MENDUDUKKAN KONSEP EXECUTIVE REVIEW
DALAM SISTEM HUKUM KETATANEGARAAN INDONESIA**
*(Establishing the Concept of The Executive Review in The Indonesian
Constitutional Law System)*

Taufik H. Simatupang

**Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. HR Rasuna Said Kavling 4 – 5, Kuningan, Jakarta Selatan 12940
Telp: (021) 2525015; Faksimili: (021) 2526438
Taufikhsimatupang73@gmail.com**

Tulisan Diterima: 14 Januari 2019; Direvisi: 21 Mei 2019; Disetujui Diterbitkan 13 Juni 2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.217-229>

ABSTRACT

Laws and regulations that are not well organized will result only to many disharmonious and un-synchronous issues, both vertically and horizontally. This issue has raised the concept of the executive review as a solution. The problem is, which state institution who has the authorities. This research describes the legal aspects in the making of laws and regulations and the position of executive review in the Indonesian constitutional legal system. This normative juridical law research uses secondary data in the form of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The legal aspects of making such laws and regulations must accommodate the philosophical, sociological and juridical foundations. Legal analysis and assessment are parts of significant examination concept of laws and regulations in the legal state constitutional system. Reviews are carried out by assessing whether or not the enacted and applicable laws and regulations have reached the purposes for which they are made, and at the same time to identify the benefits and impacts of the implementation of these legal norms to the society. The results are recommendations on what should be done to the laws and regulations, whether to amend, revoke or maintain them. In the Indonesian constitutional legal system, any reviews for cancellation of a law or regulation falls under the authority of the judicative institutions by means of judicial review mechanism. Therefore, the legal assessment and analysis tasks within the context of laws and regulations reviews that may lead to recommendations whether to revoke, amend and maintain the same, should not be under the authority of the executive institution. As such authority may overlap and conflict with the duties and authorities of the judiciary authorities, both at the Constitutional Court level and the Supreme Court level. The government should emphasize more on exercising the regulatory supervision authority by means of enforcing the executive preview, the review on the legal norms before they are enacted and binding the public as a product of legislation.

Keywords: executive review concept; constitutional law system; Indonesia.

ABSTRAK

Peraturan perundang-undangan yang belum tertata dengan baik mengakibatkan banyak yang tidak harmonis dan tidak sinkron, baik secara vertikal maupun horizontal. Hal ini memunculkan konsep *executive review* sebagai jalan keluarnya. Persoalannya, lembaga negara mana sesungguhnya yang berwenang. Penelitian ini akan menjawab bagaimana aspek hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan kedudukan *executive review* dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Penelitian

hukum yuridis normatif ini menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Aspek hukum pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Analisis dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan yang penting dalam sistem ketatanegaraan negara hukum. Pengujian dilakukan dengan menilai apakah peraturan yang selama ini telah dikeluarkan dan berlaku telah mencapai tujuan pembentukannya, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut dalam masyarakat. Hasilnya berupa rekomendasi terhadap status peraturan perundang-undangan, apakah diubah, dicabut atau tetap. Dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia pengujian sampai kepada pembatalan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan lembaga yudikatif melalui mekanisme *judicial review*. Oleh karena itu tugas evaluasi dan analisis hukum dalam konteks pengujian peraturan perundang-undangan yang bermuara pada rekomendasi mencabut, merubah dan tetap, kurang tepat apabila menjadi kewenangan lembaga eksekutif. Mengingat hal tersebut akan beririsan dan berbenturan dengan tugas dan kewenangan kekuasaan kehakiman, baik di tingkat Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Pemerintah lebih tepat melakukan kewenangan pengawasan regulasi melalui penguatan *executive preview* yaitu pengujian norma hukum sebelum sah mengikat secara umum sebagai produk peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: konsep executive review; sistem hukum ketatanegaraan; Indonesia.

PENDAHULUAN

Pada dasarnya pembentukan peraturan perundang-undangan untuk memberikan kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat, bukan sebaliknya. Hal ini menjadi *qonditio sine quanon* dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapannya, yang harus memperhatikan aspek substansi dan teknik perancangan. Demikian pula pembentukan peraturan perundang-undangan adalah landasan hukum bermasyarakat, secara teoritis hukum (peraturan perundang-undangan) adalah “alat untuk merekayasa masyarakat kearah yang lebih baik”. Kadang-kadang orang ingin menggunakan peraturan perundang-undangan itu untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata. Penguasaan atau pengarahan proses sosial ini disebut “*social engenering*”.¹

Dalam perkembangannya teori tentang hukum dan perubahan sosial mencoba untuk menunjukkan pola-pola perkembangan hukum sejalan dengan perkembangan masyarakatnya. Memang bukanlah suatu pekerjaan yang mudah untuk membuat generalisasi mengenai perkaitan antara perkembangan hukum dengan perkembangan masyarakat. Diantara teori tersebut adalah “Henry Maine mengemukakan

pendapatnya tentang tahap-tahap perkembangan masyarakat sebagai suatu perkembangan dari ikatan kerabat yang primitif menuju negara modern yang bersifat teritorial”. Berikutnya teori yang telah menjadi klasik dari Emile Durkheim yang diuraikan dalam kitabnya *De la division du travail social*. Durkheim menekankan perhatiannya pada fenomena solidaritas sosial yang terdapat diantara para anggota masyarakat, dimana solidaritas itu belum membentuk, yaitu dimana hubungan antara orang-orang di dalam suatu lingkungan kehidupan itu hanya bersifat kadangkala, maka disitu tidak akan ditemukan pengaturan yang terperinci. Persoalan yang kemudian dikemukakan oleh Durkheim adalah bagaimana kita dapat mengukur solidaritas sosial itu. Sekalipun fenomena itu tidak dapat dilihat dan diukur secara pasti, namun ia mempunyai lambang yang dapat kita tangkap yaitu: hukum.²

Dalam teori hukum responsif (*rensponsive law*), Nonet & Selznick sampai kepada pencarian hukum yang responsif. Menurut mereka pencarian hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus-menerus dilakukan, seperti yang telah dikatakan Jeroma Frank. Tujuan utama dari penganut realisme hukum (*legal realism*) adalah untuk membuat hukum menjadi lebih

¹ C.J.M. ars. Schuyt dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1980), 117.

² Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*.

responsif terhadap kebutuhan sosial.³ Lebih lanjut dalam aliran *sociological jurisprudence* dikatakan bahwa hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat, mencerminkan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat, sebab jika ternyata tidak, akibatnya ketentuan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan (bekerja) dan akan mendapat tantangan-tantangan.⁴ Hal ini sebagaimana dikatakan Mochtar Kusumaatmadja, "Hukum bukan Undang-undang saja, dan hukum bukan hal-hal yang sama dengan resmi belaka".⁵ Oleh karena itu di dalam pembentukan hukum ada tiga aspek yang menjadi bahan pertimbangan pembentukannya. Pertama keabsahan secara juridis (*juridische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Kedua keabsahan sosiologis (*seziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena di terima masyarakat. Ketiga keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.⁶

Peran negara di bidang hukum merupakan peran yang strategis dalam rangka mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia.⁷ Dalam kerangka mewujudkan sistem hukum nasional tentunya harus memperhatikan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik

dalam garis vertikal maupun horizontal. Secara umum pembangunan sistem hukum nasional menasar dua hal yaitu pembangunan substansi hukum dan pembangunan aparatur hukum. Dalam rangka pembangunan substansi hukum tertulis diperlukan reformasi dan revitalisasi peraturan perundang-undangan. Tingkat keberhasilan reformasi dan revitalisasi peraturan perundang-undangan ditentukan tiga aspek. Pertama penataan regulasi yang bertujuan menghasilkan regulasi berkualitas, tidak tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal, ramah terhadap investasi dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia. Kedua pembenahan kelembagaan yang bertujuan mendorong terciptanya lembaga penegak hukum yang kuat, profesional dan bermoral serta berintegritas. Ketiga pembangunan budaya hukum yang bertujuan menciptakan budaya hukum masyarakat yang kuat.⁸

Saat ini, setidaknya ada 62.000 aturan di Indonesia. Alhasil, Indonesia dianggap mengalami "obesitas regulasi". Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember, Bayu Dwi Anggono mengatakan, dampak dari berlebihnya regulasi itu adalah terhambatnya percepatan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik. "Birokrasi menjadi panjang, peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain tidak harmonis, tidak sinkron dan saling tumpang-tindih," kata Bayu, dalam diskusi di Jember, Jawa Timur, Jumat (10/11/2017).⁹

Untuk mewujudkan regulasi berkualitas, tidak tumpang tindih, ramah investasi dan menjunjung tinggi nilai-nilai penghormatan terhadap hak asasi manusia, pada dasarnya sangat membutuhkan data yang terkompilasi secara elektronik, terintegrasi dan dapat diakses setiap waktu dalam satu program aplikasi (database). Pertentangan antar peraturan

³ Yesmil Anwar and Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008), 159.

⁴ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), 84.

⁵ R. Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum* (Bandung: Armico, 1987), 3.

⁶ Imam Syaukani and A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 53.

⁷ Suhariyono, "Peranan Kantor Wilayah Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Penyusunan Prolegda" (Jakarta: Bimbingan Teknis Program Legislasi Daerah, 2007).

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJN) Tahun 2005-2025*, 2007.

⁹ Moh. Nadlir, "Ada 62.000 Aturan, Indonesia Dianggap 'Obesitas Regulasi,'" *Kompas.Com*, last modified 2017, accessed August 3, 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/10/19062511/ada-62000-aturan-indonesia-dianggap-obesitas-regulasi>.

perundang-undangan menjadi salah satu masalah hukum di Indonesia yang tak kunjung selesai. Banyak produk hukum yang dihasilkan DPR maupun pemerintah tidak sinkron dengan peraturan lain, baik yang setara maupun yang lebih tinggi kedudukannya. Kualitas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan jadi perhatian utama banyak pemerhati hukum. Bahkan tak jarang, peraturan organik tidak merujuk sama sekali pada peraturan yang lebih tinggi. Berbagai kalangan menilai, hal ini disebabkan proses harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan belum dilakukan secara maksimal. Akibatnya, tidak sedikit aturan baru yang bertentangan dengan aturan yang berlaku lebih awal. Disisi lain, belum tertata dan terintegrasinya database peraturan perundang-undangan juga menjadi salah satu penyebab.

Menurut Direktur Analisa Peraturan Perundang-undangan Bappenas Arif Christiono Soebrotoperlu ada pengaturan database hukum nasional, karena tidak hanya satu lembaga yang berwenang menyebarkan informasi terkait peraturan perundang-undangan. Peraturan setingkat undang-undang dan peraturan pemerintah bisa disebarkan oleh Sekretariat Negara, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) dan kementerian pemrakarsa, bahkan untuk Peraturan Daerah (Perda) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) juga ikut menyebarkan.¹⁰ Data sampai dengan tahun 2016 menunjukkan bahwa Perda/Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri adalah terjadi di semua propinsi di seluruh Indonesia, yang paling banyak tercatat di Propinsi Jawa Barat 133 Perda/Perkada Kab/Kota dan paling sedikit di Propinsi DKI Jakarta 2 Perda/Perkada Kab/Kota.¹¹

Dari uraian tersebut diatas penelitian ini akan menjawab dua permasalahan yaitu bagaimana aspek hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan kedudukan *executive review* dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian berasal dari bahasa Inggris terdiri dari kata "re" dan "to research" berasal dari "circum/circare" yang memiliki arti memeriksa kembali. Menurut H.L. Menheim penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. Penelitian dapat dikatakan sebagai sarana untuk memperkuat, membina dan mengembangkan ilmu pengetahuan manusia.¹² Sedangkan metode penelitian hukum adalah cara untuk mencari jawab yang benar mengenai suatu problem tentang hukum. Konsep atau pengertian tentang "apa yang diartikan dengan hukum" disini akan amat menentukan apa metode pencarian yang selayaknya dipakai. Tak pelak, jenis metode yang akan dipakai dalam penelitian hukum akan sangat bergantung pada apa yang tengah dikukuh tentang hukum.¹³ Dalam tulisan ini hukum dipandang sebagai unsur idiil (*ius constituendum*). Penelitian ini digolongkan kepada jenis penelitian hukum yuridis normatif (*doctrinal research*). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang berdasarkan kekuatan mengikatnya secara hukum terdiri dari dari bahan hukum primer berupa teori, norma, kaidah dan pendapat ahli hukum, bahan-bahan hukum sekunder dan tertier yang terkait dengan permasalahan.

¹⁰ "Minimnya Database Peraturan Persulit Harmonisasi Hukum," *Hukum Online.Com*, last modified 2010, accessed January 5, 2017, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d0989a80b9af/minimnya-idatabasei-peraturanpersulit-harmonisasi-hukum>.

¹¹ "Daftar Perda/Perkada Dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Yang Dibatalkan/Revisi," *Kemendagri.Go.Id*, last modified 2016, accessed January 6, 2017, http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.

¹² Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2005), 2.

¹³ Valerie J.L. Kierkof, *Konsep Hukum, Tipe Kajian, Dan Metode Penelitiannya* (Jakarta: Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan UI, n.d.), 2001.

PEMBAHASAN

A. Aspek Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

1. Asas-asas peraturan perundang-undangan

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun berbeda redaksi, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang sama. Berikut ini akan dikemukakan beberapa pendapat ahli, kemudian penulis akan mengklasifikasikannya ke dalam dua bagian kelompok asas utama (1) asas materil atau prinsip-prinsip substantif; dan (2) asas formal atau prinsip-prinsip teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

Prof. Purnadi Purbacaraka dan Prof. Soerjono Soekanto, memperkenalkan enam asas sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
2. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex periori*);
5. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Hampir sama dengan pendapat ahli sebelumnya, Amiroedin Sjarief mengajukan lima asas, sebagai berikut:

1. Asas tingkatan hirarkhi;
2. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
3. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
4. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex periori*).

Pendapat yang lebih terperinci di kemukakan oleh I.C van der Vlies di mana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua, yaitu asas formal dan asas materil. Asas formal mencakup:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
3. Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan yang masuk asas materil adalah sebagai berikut:

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).

Pendapat terakhir dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi yang mengatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita negara hukum yang tidak lain adalah Pancasila, yang oleh Attamimi diistilahkan sebagai bintang pemandu, prinsip negara hukum dan konstitusionalisme, di mana sebuah negara menganut paham konstitusi. Lebih lanjut A. Hamid. S. Attamimi, mengatakan jika

dihubungkan pembagian atas asas formal dan materil, maka pembagiannya sebagai berikut :

1. Asas–asas formal:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;
 - e. Asas dapat dilaksanakan;
 - f. Asas dapat dikenali.
2. Asas–asas materil:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum;
 - d. Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.¹⁴

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

2. Materi muatan

Peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan asas-asas atau materi muatan yang meliputi:

- a. Pengayoman:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat”.
- b. Kemanusiaan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga

negara dan penduduk Indonesia secara proporsional”.

- c. Kebangsaan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia”.
- d. Kekeluargaan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan”.
- e. Kenusantaraan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila”.
- f. Binnheka Tunggal Ika

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.
- g. Keadilan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali”.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial”.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum”.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan:

“Bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara”.¹⁵

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 1.

¹⁵ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi

3. Hierarki

Hierarki sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia pada saat ini secara tegas diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UUP3 yang menyebutkan bahwa “jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan” terdiri atas:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Propinsi;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

4. Fungsi

Secara umum fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua kelompok:

a. Fungsi Internal

Fungsi Internal adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:

- 1) Fungsi penciptaan hukum
Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (yurisprudensi). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.
- 2) Fungsi pembaharuan hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang telah ada). Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru. Bidang hukum kebiasaan atau hukum adat, peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaatan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pembaharuan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat penting, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum yang disebut belakangan tersebut sangat *rigid* terhadap perubahan.

- 3) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum
Pada saat ini masih berlaku berbagai sistem hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: “sistem hukum kontinental (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional”. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum terutama sistem hukum yang hidup sebagai satu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum

Manusia RI, “Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Edisi Revisi” (Jakarta, 2011), 11.

nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya bergantung pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

4) Fungsi kepastian hukum

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dan pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*).

b. Fungsi Eksternal

Fungsi Eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan, dengan demikian fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:

1) Fungsi perubahan

Telah lama di kalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law associal engineering*). Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju

masyarakat “parental” melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.

2) Fungsi stabilisasi

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan perundang-undangan di bidang pidana, di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjami stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

3) Fungsi kemudahan

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya, peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan-kemudahan seperti disebutkan di atas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.¹⁶

5. Kewenangan Pembentukan

Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

¹⁶ Ibid., 9.

paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:¹⁷

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebathinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD RI 1945.

b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan baru. Beberapa persoalan hukum antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis, atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

B. Konsep *Executive Review* dalam Ketatanegaraan Indonesia

Di dalam Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Pasal 39 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Badan Pembinaan Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;
- b. pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
- c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
- d. pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Untuk melaksanakan fungsi analisa dan evaluasi hukum, Pasal 1031 Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham menyebutkan bahwa Pusat Analisis Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan analisis dan evaluasi hukum. Lebih lanjut dalam Pasal 1032 disebutkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1031 Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi (f) Pengembangan jabatan fungsional di lingkungan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. Apabila analisis dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*), maka *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak *executive* diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah "*control internal*" yang dilakukan oleh pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*.¹⁸ Sasaran objek "*executive review*" adalah peraturan yang bersifat *regeling* melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian ini

¹⁷ Ibid., 17.

¹⁸ Paulus Effendi Lotulung, "Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum Tentang Wewenang Mahkamah Agung Dalam Melaksanakan Hak Uji Materil (Judicial Review)" (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, 2000), xix.

dilakukan untuk menjaga peraturan yang dibuat pemerintah tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum bagi masyarakat.¹⁹

Analisis dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*) yang selama ini belum begitu dikenal dalam praktek ketatanegaraan dibandingkan konsep *judicial review*, atau *legislative review*. Analisis dan evaluasi hukum merupakan proses *review* suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya tidak dilakukan terhadap rancangan peraturan yang belum diterapkan. Analisis evaluasi hukum dilakukan dengan menilai apakah peraturan yang selama ini telah dikeluarkan dan berlaku (*existing*) telah mencapai tujuan pembentukannya, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut dalam masyarakat. Analisis permasalahan hukum yang terjadi sangat penting untuk dilakukan secara hati-hati agar menghasilkan rekomendasi yang tepat sebagai solusi dari permasalahan. Hasilnya berupa rekomendasi terhadap status peraturan perundang-undangan, apakah diubah, dicabut atau tetap. Rekomendasi ini digunakan sebagai bahan kajian penyusunan kerangka regulasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan bahan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Progsun PP Perpres), namun tidak demikian di tingkat daerah. Istilah *review* relatif lebih dikenal sebagai salah satu bentuk pengawasan dan kontrol pemerintah agar Peraturan Daerah (Perda) tetap sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi. Pemberian kewenangan membuat Perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Namun hingga kini, masih muncul masalah akibat Perda. Berbagai pemberitaan dan laporan menyebutkan adanya Perda-perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Selain itu, Kemendagri juga telah banyak membatalkan Perda bidang retribusi dan pajak

daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun demikian, Perda menjadi salah satu elemen dasar bagi pelaksanaan desentralisasi. Kewenangan membentuk Perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk Perda. Pengawasan Perda diperlukan dalam menjaga kesesuaian peraturan di tingkat lokal dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. *Review* juga diperlukan untuk mengontrol agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia. Peraturan perundang-undangan mengatur dua mekanisme *review* atau pengawasan terhadap Perda, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi Perda yang dimiliki oleh Mahkamah Agung (*judicative power*). Kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan Perda. Dalam prakteknya dua mekanisme ini belum dapat berjalan optimal karena dihadapkan pada beberapa permasalahan. Permasalahan dalam lingkup *executive review* antara lain dipengaruhi oleh regulasi yang mengaturnya. Inkonsistensi antara peraturan di tingkat yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat teknis menyebabkan lemahnya implementasi sistem yang telah dibuat. Seperti pengaturan kewenangan pembatalan, pelibatan pemerintah propinsi dalam mengawasi Perda kabupaten/kota, dan koordinasi dan kerjasama antara kementerian yang mempunyai kewenangan terkait Perda. Selain regulasi, masalah dalam *executive review* juga disebabkan oleh inisiatif dari kementerian yang berwenang untuk menjalankan sistem pengawasan secara menyeluruh. Sementara itu, dalam pelaksanaan *judicial review* permasalahan yang dihadapi antara lain terkait dengan mekanisme yang menyulitkan masyarakat dalam menempuh prosedur untuk mengajukan *judicial review* Perda. Seperti pembatasan waktu pengajuan Perda, pembebanan biaya pendaftaran dan penanganan perkara, jangka waktu pemeriksaan dan transparansi dalam pemeriksaan permohonan. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk memperbaiki mekanisme *review* Perda.

¹⁹ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), 63.

Perbaikan mekanisme *review* tersebut merupakan syarat bagi peningkatan kualitas pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Peningkatan kualitas Perda yang dibentuk oleh tiap-tiap daerah dapat berdampak positif bagi kemajuan daerah tersebut. Upaya perbaikan mekanisme *review* Perda meliputi: revisi peraturan mengenai pengawasan Perda di wilayah eksekutif, mensinergikan kegiatan atau program pada unit-unit kerja yang terdapat di kementerian yang memiliki kewenangan terkait Perda, dan membenahi struktur organisasi di tingkat daerah (propinsi) untuk menjalankan perannya dalam mengawasi Perda. Sementara itu terkait dengan *judicial review*, upaya perbaikan dilakukan dengan merevisi peraturan Mahkamah Agung (MA) yang mengatur mengenai pelaksanaan uji materiil untuk memudahkan masyarakat dalam mengajukan permohonan *judicial review*. Selain itu, kewenangan *judicial review* Perda ini juga perlu diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah.

Menyikapi *executive review* ini kiranya perlu dikaji secara hati-hati. Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD RI disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemudian Pasal 24A ayat (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Lebih lanjut dalam Pasal 24C ayat (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Artinya pengujian norma hukum sesungguhnya merupakan kewenangan lembaga yudikatif melalui mekanisme *judicial review*, baik yang dilaksanakan Mahkamah Konsitusi (MK) di tingkat Undang-undang Dasar maupun MA di tingkat Undang-undang. Hal ini juga menyikapi putusan MK terkait Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, MK memutuskan bahwa frasa "perda provinsi dan" yang tercantum dalam Pasal 251

ayat 7, serta Pasal 251 ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini merupakan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan Perda oleh Gubernur dan Menteri. Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 Ayat 1, 2, 7 dan 8 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut Perda provinsi. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 Undang-undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional MA. "Oleh karena dalam Pasal 251 Ayat 1 dan Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan Perda provinsi melalui mekanisme *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para pemohon *a quo* sehingga Mahkamah berpendapat, Pasal 251 Ayat 1 dan 4 UU 23/2014 sepanjang frasa 'Perda Provinsi dan bertentangan dengan UUD 1945,' demikian bunyi putusan MK.²⁰ Dalam negara hukum dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi (termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) yang lahir di daerah. Implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum. Mengingat proses pembentukan suatu produk hukum daerah membutuhkan waktu, biaya, dan tenaga yang tidak sedikit. Sehingga jauh lebih

²⁰ Fachri Fachrudin, "Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi," *Kompas.Com*, accessed July 2, 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cabut.kewenangan.mendagri.batalkan.perda.provinsi>.

efektif dan efisien apabila pengujian dilakukan oleh pemerintah pada saat sebelum produk hukum daerah tersebut diundangkan. Hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD RI yang sama sekali tidak memberikan delegasi kewenangan pengujian terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah kepada lembaga eksekutif. Menyikapi putusan MK yang menghapus kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda karena dianggap bertentangan UUD RI 1945, tentunya akan kontraproduktif dengan tugas dan fungsi evaluasi dan analisis yang akan digagas oleh Kementerian Hukum dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Esensi dari putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya menguatkan kembali Pasal 24 UUD RI 1945, yang mendudukan kekuasaan lembaga negara untuk menguji dan membatalkan produk peraturan perundang-undangan adalah kewenangan kekuasaan kehakiman (MK dan MA), termasuk juga menjadi persoalan jika *judicial review* yang selama ini menjadi ranah kekuasaan yudikatif melalui mekanisme litigasi (peradilan), kini justru dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif secara non litigasi (diluar peradilan). Sebagaimana kita ketahui beberapa waktu lalu pemerintah melalui Kemenkumham, membuat keputusan kontroversial dengan menerbitkan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi. Ketentuan tersebut dapat disebut sebagai sidang *judicial review* ala Kemenkumham yang dilakukan melalui mekanisme non litigasi. Dalam Permenkumham, sengketa regulasi yang bisa digugat melalui mekanisme non litigasi di Kemenkumham, yaitu peraturan eksekutif di bawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Surat edaran Menteri, Perda, Peraturan Gubernur hingga peraturan di tingkat desa.²¹ Polemik atas keberadaan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi ini kemudian dicabut dengan diterbitkannya Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-

undangan melalui Mediasi). Kecuali judul yang berbeda (Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi dengan Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi), kedua materi muatan Permenkumham tersebut “relatif” sama.

KESIMPULAN

Aspek hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan dari sisi kewenangan, landasan, asas-asas dan pengujiannya. Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan paling sedikit harus memuat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Analisis dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*) yang penting dalam sistem ketatanegaraan negara hukum. Pengujian dilakukan dengan menilai apakah peraturan yang selama ini telah dikeluarkan dan berlaku (*existing*) telah mencapai tujuan pembentukannya, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut dalam masyarakat. Hasilnya berupa rekomendasi terhadap status peraturan perundang-undangan, apakah diubah, dicabut atau tetap. Namun demikian, dalam konteks ketatanegaraan pengujian sampai kepada pembatalan peraturan perundang-undangan, sebagaimana amanat Undang-undang Dasar 1945 merupakan kewenangan lembaga yudikatif melalui mekanisme *judicial review*. Oleh karena itu tugas evaluasi dan analisis hukum dalam konteks *executive review* (pengujian peraturan perundang-undangan) yang bermuara pada rekomendasi mencabut, merubah dan tetap, kurang tepat. Mengingat hal tersebut akan beririsan dan berbenturan dengan tugas dan kewenangan *judicial review*, baik di tingkat Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

²¹ Andryan, “Judicial Review Non Litigasi Dalam Perspektif Negara Hukum,” *Buletin Konstitusi, Edisi 002*, 2018.

SARAN

Tugas analisis dan evaluasi hukum dalam konsep *executive review* yang menjadi kewenangan pemerintah (lembaga eksekutif) lebih tepat diberikan kewenangan pengawasan regulasi melalui penguatan *executive preview* yaitu pengujian norma hukum sebelum sah mengikat secara umum sebagai produk peraturan perundang-undangan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Diucapkan terima kasih kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Badan Kepegawaian Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara dan Balai Harta Peninggalan Medan yang telah membantu dan turut memperkaya data serta analisis hasil penelitian ini.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Andryan. "Judicial Review Non Litigasi Dalam Perspektif Negara Hukum." *Buletin Konstitusi, Edisi 002*, 2018.
- Anwar, Yesmil, and Adang. *Pengantar Sosiologi Hukum*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. "Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Edisi Revisi." Jakarta, 2011.
- Fachrudin, Fachri. "Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi." *Kompas.Com*. Accessed July 2, 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cabut.kewenangan.mendagri.batalkan.perda.provinsi>.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

Kierkof, Valerine J.L. *Konsep Hukum, Tipe Kajian, Dan Metode Penelitiannya*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan UI, n.d.

Lotulung, Paulus Effendi. "Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum Tentang Wewenang Mahkamah Agung Dalam Melaksanakan Hak Uji Materil (Judicial Review)." Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, 2000.

Mamudji, Sri. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2005.

Nadlir, Moh. "Ada 62.000 Aturan, Indonesia Dianggap 'Obesitas Regulasi.'" *Kompas.Com*. Last modified 2017. Accessed August 3, 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/10/19062511/ada-62000-aturan-indonesia-dianggap-obesitas-regulasi>.

Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1980.

Rasjidi, Lili. *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJN) Tahun 2005-2025*, 2007.

Salman, R. Otje. *Ikhtisar Filsafat Hukum*. Bandung: Armico, 1987.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Suhariyono. "Peranan Kantor Wilayah Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Penyusunan Prolegda." Jakarta: Bimbingan Teknis Program Legislasi Daerah, 2007.

Syaukani, Imam, and A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

"Daftar Perda/Perkada Dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Yang Dibatalkan/Revisi." *Kemendagri.Go.Id*. Last modified 2016. Accessed January 6, 2017. http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.

“Minimnya Database Peraturan Persulit Harmonisasi Hukum.” *Hukum Online.Com*. Last modified 2010. Accessed January 5, 2017. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d0989a80b9af/minimnya-idatabasei-peraturanpersulit-harmonisasi-hukum>.