

EXECUTIVE REVIEW/ ADMINISTRATIVE REVIEW: PERSPEKTIF KEWENANGAN DAN PENGAWASAN

Budi S.P. Nababan

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara
Jalan Putri Hijau Nomor 4 Medan

Abstrak

Di dalam program penataan regulasi terdapat 3 sub program yang akan dijalankan yaitu: penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan; revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan; dan penataan *database* peraturan perundang-undangan. Evaluasi peraturan perundang-undangan disebut dengan *executive review* atau disebut juga dengan *administrative review*, namun tidak seakrab (*familiar*) *legislative review* ataupun *judicial review* dalam ketatanegaraan Negara Indonesia. Sejak tahun 2016 Menkumham telah melakukan *executive review/ administrative review*, meskipun belum diatur secara implisit dalam peraturan perundang-undangan. Dengan menggunakan teori kewenangan, diketahui bahwa Menkumham sebagai pembantu Presiden yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM lah yang berwenang melakukan *executive review/ administrative review*, meskipun belum diatur secara implisit dalam UU 38/2009, Perpres 165/2014, Perpres 7/2015 maupun Perpres 44/2015. Selain itu juga dengan menggunakan teori pengawasan, *executive review/ administrative review* oleh Menkumham merupakan bagian dari mekanisme kontrol norma hukum yang telah dibentuk (*legal norm control mechanism*) yang disebut juga *administrative control* sekaligus penataan peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang telah dihasilkan oleh setiap kementerian/lembaga selama ini, baik yang ada di pusat maupun di daerah. Meskipun diatur secara implisit dalam UU 38/2009, Perpres 165/2014), Perpres 7/2015 maupun Perpres 44/2015, namun *executive review/ administrative review* saat ini telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan, hal ini dapat dilihat dari banyaknya peraturan perundang-undangan yang dilakukan evaluasi oleh BPHN maupun jumlah permohonan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi ke Ditjen PP.

Kata kunci: *executive review*, kewenangan, pengawasan

I. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) 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. Peraturan perundang-undangan di dalam penyelenggaraan negara merupakan instrumen untuk merealisasikan kebijakan-

kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara¹, namun peraturan perundang-undangan yang telah ada selama ini *overregulated* yang saling bertentangan, tumpang tindih, multitafsir, tidak taat asas, tidak efektif, menciptakan beban yang tidak perlu, dan menciptakan ekonomi biaya tinggi yang menyebabkan Pemerintah tidak leluasa bergerak, sedangkan bagi masyarakat semakin banyak peraturan perundang-undangan membuat pemahaman masyarakat menjadi semakin sulit.

Untuk itu pada bulan Oktober 2016 Presiden Joko Widodo mengeluarkan paket kebijakan revitalisasi hukum melalui penataan regulasi, pembenahan kelembagaan, dan pembangunan budaya hukum. Di dalam program penataan regulasi tersebut terdapat 3 sub program yang akan dijalankan yaitu: penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan; revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan; dan penataan *database* peraturan perundang-undangan.²

Berbicara mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu hal yang masih asing, tidak seakrab (*familiar*) pengujian/ penilaian peraturan perundang-undangan, padahal istilah pengujian/ penilaian peraturan perundang-undangan memiliki makna yang sinonim dengan evaluasi peraturan perundang-undangan, hanya saja menggunakan metode/tolok ukur dan mekanisme/proses yang berbeda.

Secara teoritik terhadap noma suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian/ penilaian/ evaluasi oleh badan peradilan, badan yang sifatnya politik, maupun oleh pejabat atau badan administrasi negara, namun secara empiris di Indonesia hanya mengenal pengujian/ penilaian norma yang dilakukan badan peradilan dan badan yang sifatnya politik. Hal tersebut dapat dilihat dalam konstitusi³ yang berlaku saat ini di Indonesia, meskipun telah diamandemen sebanyak 4 kali namun pengujian/ penilaian/ evaluasi norma peraturan perundang-undangan di Indonesia belum menemukan desain konstitusional. Hingga saat ini konstitusi hanya mengatur mengenai pengujian/ penilaian oleh badan peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) dan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) maupun badan yang sifatnya politik yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) tanpa mengatur penilaian/ evaluasi norma peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

¹ Ahmad Sururi, Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis, *Jurnal Ajudikasi*, Vol. 1, No. 2, Desember 2017, hlm. 15.

² Penataan Kelembagaan Untuk Mendorong Reformasi Regulasi Di Indonesia, <https://pshk.or.id/aktivitas/penataan-kelembagaan-untuk-mendorong-reformasi-regulasi-di-indonesia/>, diakses tanggal 11 Februari 2019.

³ Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut UUD, dan dapat pula tidak tertulis. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 1 dan hlm. 29.

Sejak tahun 2016 Menteri Hukum dan HAM (selanjutnya disebut Menkumham) melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (selanjutnya disebut BPHN)⁴ telah melakukan *executive review/ administrative review* 759 peraturan perundang-undangan tingkat pusat dengan rincian: tahun 2016 sebanyak 193 peraturan perundang-undangan; tahun 2017 sebanyak 295 peraturan perundang-undangan; dan tahun 2018 sebanyak 271 peraturan perundang-undangan⁵, dimana hasil *executive review/ administrative review* tersebut disertai dengan rekomendasi telah diberikan kepada biro hukum kementerian/lembaga pengusung dengan tembusan kepada Sekretaris Kabinet, Sekretariat Negara, Kantor Staf Presiden, Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Kementerian Koordinator Perekonomian serta Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional⁶, namun demikian hasil *executive review/ administrative review* tersebut tidak *final and binding*⁷ layaknya putusan pengujian UU (*judicial review*) di MK atau layaknya putusan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di MA yang memerintahkan segera dilakukan pencabutannya oleh kementerian/lembaga pengusung maupun juga tidak seperti hasil evaluasi peraturan daerah (perda) yang dulu dilakukan Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disebut Mendagri) dan gubernur yang berujung pada pembatalan perda.

Berdasarkan latar belakang tersebut yang menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimana *executive review/ administrative review* perspektif teori kewenangan dan teori pengawasan serta bagaimana perkembangan *executive review/ administrative review* saat ini.

⁴ BPHN merupakan salah satu unit eselon I di Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai tugas salah satunya melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan mempunyai fungsi salah satunya melaksanakan analisis dan evaluasi hukum. Lihat lebih lanjut Pasal 1005 dan Pasal 1006 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1473) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 24 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1135).

⁵ Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, *Rekomendasi Analisis & Evaluasi Hukum Tahun 2016, 2017 & 2018*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, 2018), hlm. iii.

⁶ BPHN Tagih Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum ke KL, <https://bphn.go.id/news/2019030612313062/BPHN-Tagih-Tindak-Lanjut-Rekomendasi-Hasil-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-ke-KL>, diakses tanggal 13 Maret 2019.

⁷ Berkaitan dengan putusan MK yang bersifat *final and binding*, menurut Maruarar Siahaan terdapat 2 (dua) sifat putusan MK, yaitu yang bersifat *self implementing* dan *non self implementing*. Lihat lebih lanjut dalam Fajar Laksono dkk. Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, hlm. 743.

II. Pembahasan

1. *Executive Review/ Administrative Review: Perspektif Teori Kewenangan*

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menegaskan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Ketentuan inilah melahirkan atribusi kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan pengujian/ penilaian/ evaluasi peraturan perundang-undangan yang diamanahkan oleh Menkumham.

Mengapa harus Menkumham?, karena Menkumham lah pembantu Presiden yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM) seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Kementerian (selanjutnya disebut UU 38/2009), Perpres Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja (selanjutnya disebut Perpres 165/2014), Perpres Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara (selanjutnya disebut Perpres 7/2015) maupun Perpres Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM (selanjutnya disebut Perpres 44/2015). Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM sebagaimana diatur dalam UU 38/2009, Perpres 165/2014, Perpres 7/2015 maupun Perpres 44/2015 maka dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya Menkumham menerbitkan Permenkumham Orta Kemenkumham. Di dalam Permenkumham Orta Kemenkumham inilah ditegaskan mengenai evaluasi hukum, salah satunya melalui evaluasi peraturan perundang-undangan. Evaluasi peraturan perundang-undangan dalam perspektif teori pengawasan, termasuk sebagai upaya Pemerintah Pusat untuk menjaga dan mengendalikan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Selain dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, sebenarnya dalam tataran UU ada yang menyiratkan kewenangan Menteri Hukum dan HAM untuk melakukan pengujian/ penilaian/ evaluasi peraturan perundang-undangan, yaitu dalam UU P3, walaupun istilah yang digunakan adalah harmonisasi peraturan perundang-undangan. Kewenangan harmonisasi peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh Ditjen PP untuk tingkat pusat dan Kantor Wilayah Kemenkumham (selanjutnya disebut Kanwil Kemenkumham) sebagai perpanjangan tangan Menkumham di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Istilah harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan hal yang berbeda dengan evaluasi peraturan perundang-undangan (*executive review/ administrative review*), namun

apabila dikaji akan ditemukan bahwa keduanya bermuara menuju arah yang sama yaitu perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan, hanya saja jika evaluasi peraturan perundang-undangan (*executive review/ administrative review*) dilakukan untuk menilai implementasi maupun kondisi hukum suatu peraturan perundang-undangan apakah peraturan perundang-undangan tersebut masih dipertahankan, atau direvisi, ataupun dicabut sedangkan harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan ketika menyelaraskan/ menyesuaikan/ menyeimbangkan materi draft peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan acuan nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, dan yuridis pada saat menyusun peraturan perundang-undangan untuk mencegah terjadinya *judicial review* serta mencegah peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan, multi tafsir, dan tidak konsisten. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai *executive preview*.

Ketentuan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam UU P3 kemudian dijabarkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan;
2. Permenkumham 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan;
3. Permenkumham Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

Hingga saat ini belum ada pengaturan secara tegas dan khusus mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan (*executive review/ administrative review*) termasuk mengenai tata cara/prosedur maupun akibat hukum jika hasil evaluasi tidak dilaksanakan, bahkan pasca dianulirnya kewenangan Mendagri dan gubernur untuk membatalkan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota yang secara nyata bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta mengganggu ketertiban umum melalui Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Saat ini memang perubahan UU P3 telah mencantumkan konsep yang menyerupai dengan *executive review/ administrative review*, yaitu pemantauan dan peninjauan, hanya saja pemantauan dan peninjauan tersebut ketentuan Pasal 1 angka 14 perubahan UU P3 adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. *Executive Review/ Administrative Review: Perspektif Teori Pengawasan*

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Konsekuensi logisnya adalah penyelenggaraan pemerintahan mulai dari tingkat pusat hingga tingkat daerah berdasarkan hukum yang berlaku. Menurut Padmo Wahyono, hukum yang berlaku tersebut dapat berbentuk tertulis dan tidak tertulis, sebab Penjelasan Umum UUD NRI 1945 memungkinkan hal demikian. Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), bukan negara berdasarkan undang-undang (*wettenstaat*)⁸, akan tetapi Victor Imanuel W. Nalle menyebutkan suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum tidak dapat lepas dari peraturan perundang-undangan, karena negara hukum menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai panduan dalam menyusun struktur ketatanegaraan dan menjalankan pemerintahan sehari-hari.⁹

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Negara Indonesia tersebar di berbagai cabang-cabang kekuasaan, sebab Negara Indonesia tidak menganut pemisahan cabang-cabang kekuasaan, melainkan pembagian cabang-cabang kekuasaan yang memiliki hubungan, termasuk dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 20A UUD NRI 1945 memang menyebutkan jika DPR memiliki fungsi legislasi, namun Pemerintah dan MK dan MA juga memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3. Dalam pasal tersebut telah memberikan pemahaman bahwa Peraturan MA dan Peraturan MK sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan.

⁸ Padmo Wahyono, *Bagaimana Membangun dan Membina Hukum Nasional*, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 16, No. 2, 1986, hlm. 144.

⁹ Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 1.

Berkaitan dengan hal tersebut, Bayu Dwi Anggono menyebutkan seharusnya kedua badan peradilan tersebut tidak diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Bayu Dwi Anggono mengutip pendapat Alexander Hamilton yang menyebutkan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang paling “netral” dalam pengertian bahwa sesuai dengan sifat dan fungsinya kekuasaan yudikatif berbeda dengan kekuasaan eksekutif yang memegang kekuasaan pelaksana negara dan cabang legislatif yang memegang kekuasaan penggunaan keuangan negara dan menentukan UU yang berlaku, maka kekuasaan yudikatif tidak memegang salah satu pun dari kekuasaan tersebut¹⁰, sehingga tidak perlu heran jika setiap tahun lahir peraturan perundang-undangan yang menyebabkan *overregulated*.

Agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan eksekutif yang tersebar hampir di seluruh kementerian/lembaga maka diperlukan pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengawasan tersebut merupakan unsur penting dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Ada begitu banyak pendapat para ahli yang membahas mengenai teori pengawasan antara lain Irawan Sujito, Prayudi Admosudirdjo, Muchsan, Paulus Effendi Lotulung, dan Bagir Manan. Irawan Soejito menyebutkan pengawasan adalah sebagian dari kewenangan pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir Pemerintah Pusat lah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah¹¹, sedangkan Prayudi Admosudirdjo menyebutkan pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.¹²

Ni'matul Huda menyebutkan pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Pengawasan bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-

¹⁰ Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya*, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47, No. 1, Januari 2018, hlm. 3.

¹¹ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hlm. 11.

¹² Prayudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 84.

kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.¹³ Menurut Muchsan pengawasan merupakan kontrol, lebih lanjut Muchsan mengutip pendapat Newman menyebutkan pengawasan kontrol sebagai jaminan bahwa kinerja sesuai dengan rencana (*control is assurance that the performance conform to plan*).¹⁴ Hal ini sama dengan pendapat Paulus Effendi Lotulung yang menganggap pengawasan sama dengan kontrol. Tujuannya adalah suatu usaha preventif terhadap kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tujuan kontrol juga dimaksudkan sebagai usaha represif, yaitu untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan.¹⁵

Berkaitan dengan kontrol tersebut, Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan arahan (*directive*).¹⁶ Sistem pengawasan yang berlaku pada setiap kurun waktu tertentu sangat berbeda, bergantung kepada regim politik yang berlaku.¹⁷

Pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan penting dilakukan mengingat kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebar di setiap instansi kementerian/lembaga sebagai upaya kontrol untuk menciptakan tertib peraturan perundang-undangan yang sederhana, tidak bertentangan, dapat diterapkan, tidak multi tafsir, dan tidak bersifat viktimogenik.¹⁸ Pengawasan menjadi salah satu instrumen penting dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada keadilan sosial dan kemakmuran segenap rakyat dengan tetap

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 103.

¹⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradialn Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 37.

¹⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: Bhuna Pancakarsa), hlm. xv.

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Fakultas Hukum UII, 2011), hlm. 20.

¹⁷ R. Siti Zuhro, Lilis Mulyani, Fitria, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah & Solusinya*, (Yogyakarta: The Habibie Center, 2010), hlm. 37.

¹⁸ Menurut Zudan Arif Fakrulloh yang dikutip Agus Hariadi, peraturan yang bersifat viktimogenik adalah peraturan yang berpeluang menimbulkan korban. Korban yang dimaksud disini bisa manusia, lingkungan hidup, kemandekan investasi, dan lain-lain. Agus Hariadi, Peraturan Perundang-undangan Yang Kriminogen, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 04, Desember 2016, hlm. 395.

mengindahkan *rule of law* yang berlaku.¹⁹ Pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan akan mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ni'matul Huda mengutip pendapat Bagir Manan yang menyebutkan pengawasan terhadap norma hukum dapat dilakukan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Secara teori, pengawasan norma hukum yang dilakukan dalam bentuk pengujian peraturan perundang-undangan terbagi dalam 3 mekanisme, yaitu: *judicial review*, *political review*, dan *administrative review*. *Administrative review* merupakan pengujian suatu norma hukum melalui pejabat atau badan administrasi negara.²⁰ Jimmly Asshdiqie menyebutkan pengujian peraturan perundang-undangan terdiri atas *executive review*, *judicial review*, dan *political review*²¹, sedangkan Moh. Mahfud M.D menyebutkan pengujian peraturan perundang-undangan terdiri atas *constitutional review*, *judicial review*, *legislative review* (yang juga dikenal *political review*) dan *executive review*.²²

Ada 2 macam *executive review/ administrative review* yang telah dilakukan selama ini, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif secara umum adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan, ini berarti pengawasan terhadap segala sesuatu yang bersifat rencana, misalnya keharusan pengesahan Perda provinsi oleh Mendagri sebelum Perda provinsi diberlakukan dan pengesahan Perda kabupaten/kota oleh gubernur sebelum Perda kabupaten/kota diberlakukan. Pengesahan tersebut diberikan setelah dilakukan evaluasi oleh Mendagri dan gubernur. Contoh lain pengawasan preventif adalah pengharmonisasian peraturan perundang-undangan oleh Menkumham maupun Kanwil Kemenkumham.

Pengawasan represif secara umum mempunyai pengertian secara umum sebagai pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Pengawasan represif diwujudkan dalam bentuk pembatalan peraturan perundang-undangan, misalnya pembatalan Perda provinsi oleh Mendagri setelah dilakukan klarifikasi oleh Mendagri atau pembatalan Perda

¹⁹ Tim Peneliti, *Laporan Penelitian Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2009), hlm. 140.

²⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 73.

²¹ Jimly Assyiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 590.

²² Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 64.

kabupaten/kota oleh gubernur setelah dilakukan klarifikasi oleh gubernur, namun pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tanggal 5 April 2017 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017 tidak ada lagi pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat melalui Mendagri dan gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Executive review/ administrative review yang dilakukan oleh Menkumham merupakan bagian dari mekanisme kontrol norma hukum yang telah dibentuk (*legal norm control mechanism*) yang disebut juga *administrative control* karena merupakan mekanisme kontrol hukum oleh lembaga administrasi.²³

Executive review/ administrative review yang dilakukan Menkumham terhadap peraturan perundang-undangan merupakan kontrol hukum sekaligus penataan peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang telah dihasilkan oleh setiap kementerian/lembaga selama ini, baik yang ada di pusat maupun di daerah, bahkan *executive review/ administrative review* saat ini sangat tepat untuk pengawasan perda mengingat Mendagri maupun gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan perda-perda yang nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga menepis persepsi bahwa daerah bebas melahirkan perda tanpa akan diawasi Pemerintah Pusat.

Pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut berangkat dari tugas Menkumham untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta fungsi Menkumham yang diantaranya pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan serta pembinaan hukum nasional. Tugas dan fungsi Menkumham melakukan *executive review/ administrative review* telah didelegasikan kepada BPHN dan Ditjend PP untuk menilai, mengawasi, dan memberikan rekomendasi kepada Presiden apakah suatu peraturan perundang-undangan yang telah ada layak dipertahankan, atau direvisi atau bahkan dicabut.

3. Perkembangan *Executive Review/ Administrative Review* Saat Ini

Bagi sebahagian kalangan evaluasi peraturan perundang-undangan tidak sama dengan pengujian peraturan perundang-undangan, sedangkan bagi sebahagian kalangan istilah itu

²³ Mien Usihen. *Analisis Dan Evaluasi Hukum*, makalah Diskusi Publik Partisipasi Publik Dalam Proses Pengambilan Kebijakan Publik, Pangkal Pinang, 28 Juli 2016, hlm. 3.

memiliki tujuan yang sama yaitu untuk menilai peraturan perundang-undangan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia evaluasi adalah penilaian, namun untuk memberikan kejernihan dalam pemaknaannya penulis menggunakan istilah *executive review/ administrative review* untuk menyebutkan istilah evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif.

Khopiatuziadah menyebutkan evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud.²⁴ Hasil evaluasi menjadi umpan balik (*feed back*) sekaligus masukan bagi perumusan kebijakan strategis berikutnya (*the next and new policy*).²⁵ Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen, yaitu perencanaan (*planning*), organisasi (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), monitoring dan evaluasi (*controlling*), namun dalam mengawasi dan menilai peraturan perundang-undangan hasil evaluasi peraturan perundang-undangan adalah apakah suatu peraturan perundang-undangan tetap dipertahankan, atau diubah, ataupun dicabut.

Hingga saat ini UUD NRI 1945 hanya menyebutkan secara eksplisit mengenai *judicial review*²⁶ dan secara implisit mengenai *legislative review*²⁷, namun secara teoritik terhadap noma

²⁴ Khopiatuziadah, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik, *Jurnal Rechts Vinding Online*, hlm. 3.

²⁵ M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik Hukum Edisi 2*, (Jakarta: Sofmedia, 2011), hlm. 157.

²⁶ Menurut Zainal Arifin Hoesin yang mengutip pendapat Josep Tanenhus, *judicial review is the process with his a body judicial specify unconstitutional from action-what is done by legislative body abd executive head*. Defenisi ini menggambarkan bahwa judicial review merupakan suatu proses untuk menguji tingkat konstitusionalitas suatu produk hukum badan legislatif atau badan eksekutif. Defenisi ini mengindikasikan 3 elemen pokok tentang judicial review, yaitu: (1) badan yang melaksanakan judicial review adalah badan/lembaga kekuasaan kehakiman; (2) adanya unsur pertentangan antara norma hukum yang derajatnya di bawah norma hukum yang derajatnya di atas; dan (3) obyek yang diuji adalah lingkup tindakan atau produk hukum badan legislatif dan ketetapan kepala eksekutif. *Judicial Review Di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 41-42.

Istilah *judicial review* seringkali dicampuradukkan dengan *toetsingsrecht*, padahal berbeda, karena berbicara mengenai *judicial review* orientasinya adalah Anglo Saxon, khususnya Amerika Serikat, sedangkan berbicara mengenai hak menguji (*toetsingsrecht*) orientasinya adalah Eropa Kontinental, khususnya Belanda. Hak menguji (*toetsingsrecht*) sesungguhnya lebih berdasarkan pada supremasi parlemen yang tidak mengenal konsep *judicial review*, sedangkan *judicial review* sesungguhnya merupakan konsep yang berasal dari negara-negara penganut prinsip supremasi konstitusi. Soepomo dan Harun Alrasid mengatakan di Belanda tidak dikenal istilah *judicial review*, di Belanda hanya mengenal istilah hak menguji (*toetsingsrecht*). Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 3.

Menurut Saldi Isra dkk, objek *judicial review* terbagi 2, yaitu pertama, objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal) dari sebuah peraturan perundang-undangan (*materiel law*) dan kedua, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*). Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda, *Perkembangan Pengujian Peraturan-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Jakarta dan Sumatera Barat: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm. 7.

suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian/ penilaian/ evaluasi oleh badan peradilan, badan yang sifatnya politik, maupun oleh pejabat atau badan administrasi negara.

Selama ini *executive review/ administrative review* belum begitu dikenal dalam praktek ketatanegaraan dibandingkan *judicial review* maupun *legislative review*. Dalam *executive review/*

Dalam Pasal 24A dinyatakan bahwa MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, dalam hal ini MA sebagai penafsir sah terhadap undang-undang (*the legitimate interpreter of the law and justice*), sedangkan dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa MK menguji UU terhadap UUD 1945, dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap UUD atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*). I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan M.K R.I, 2008), hlm. 17.

Desain konstitusi ini menurut Tanto Lailam merupakan metode tambal sulam, sebab sebelum amandemen UUD NRI 1945 MA telah memiliki kewenangan tersebut, dan pada saat amandemen hanya menambahkan fungsi MK Tanto Lailam, Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 1, Maret 2018, hlm. 213.

Ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945 kembali dipertegas dalam Pasal 31 dan Pasal 31A UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. maupun Pasal 9 UU P3, sedangkan ketentuan Pasal 24C UUD NRI 1945 kembali dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Kekuasaan MK dan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Kekuasaan Kehakiman maupun Pasal 9 UU P3. Selanjutnya pengaturan teknis pengujian/ penilaian/ evaluasi di MA diatur dalam Peraturan MA Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, sedangkan pengaturan teknis pengujian/ penilaian/ evaluasi di MK diatur dalam Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian UU.

²⁷ *Legislative review* adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Pengujian ini kadang disebut juga pengujian secara politis (*political review*) karena DPR (parlemen) sebagai pembentuk UU (disamping Presiden) adalah lembaga politik sehingga kadang UU disebut produk politis berbaju yuridis. Machmud Aziz, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, Oktober 2010, hlm. 147-148. Lihat juga dalam H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 187.

MPR pernah melakukan *legislative review* melalui Tap MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Negara Di Luar Produk MPR Yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945 jo Tap MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Tap MRRS No. XIX/MPRS/1966 yang ditetapkan MPRS diawal Orde Baru yang menilai apakah UU/Perppu Perpres/PNPS yang dibuat selama Orde Lama bertentangan atau tidak dengan UUD NRI Tahun 1945 yang melahirkan antara lain UU Nomor 25 Tahun 1968, UU Nomor 10 Tahun 1966, UU Nomor 13 Tahun 1968, UU Nomor 5 Tahun 1969 dan UU Nomor 6 Tahun 1969. Di Era Reformasi melalui Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Ketetapan MPR Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 yang meninjau atau menilai atau menguji 139 Tap MPRS/MPR apakah bertentangan atau tidak dengan UUD 1945 ataukah masih dapat diberlakukan ataukah tidak lagi karena isinya sudah ditampung di perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Konstitusi tidak ada menyebutkan secara tegas mengenai *legislative review* seperti halnya *judicial review*, akan tetapi DPR memiliki fungsi-fungsi yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Fungsi pengawasan tersebut dapat dipergunakan DPR untuk melakukan *legislative review* terhadap Perppu, hal ini diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya kedua ketentuan *legislative review* oleh DPR tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 52 UU 12/2011. Selain *legislative review* terhadap Perppu, DPR melakukan *legislative review* terhadap permohonan peninjauan oleh masyarakat terhadap UU karena isi UU dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya, hal ini diatur lebih lanjut dalam tata tertib DPR. Sedikit berbeda dengan *legislative review* oleh DPRD meskipun tidak diatur dalam konstitusi, namun diatur dalam Pasal 96, Pasal 100 ayat (1) huruf a dan huruf b, Pasal 149, dan Pasal 153 ayat (1) huruf a dan huruf b UU 23/2014. DPRD juga bisa melakukan *legislative review* terhadap permohonan peninjauan oleh masyarakat terhadap Perda karena isi Perda dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya ketentuan *legislative review* di DPRD diatur secara teknis dalam tata tertib DPR dan tata tertib DPRD.

administrative review segala bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis.²⁸ Dalam konteks ini yang diperkenalkan *control internal* yang dilakukan oleh pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*²⁹, namun miris dalam perubahan UU P3 justru dibatasi hanya untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan istilah yang digunakan bukan *executive review/ administrative review*, melainkan pemantauan dan peninjauan.

Yang menjadi sasaran objek *executive review/ administrative review* adalah peraturan yang bersifat *regeling* melalui proses pencabutan atau pembatalan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (eksekutif) tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.³⁰

Executive review/ administrative review pada prinsipnya merupakan tindakan kontrol Pemerintah Pusat selaku pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD seperti yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, khususnya urusan pemerintahan di bidang hukum. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) huruf b, urusan pemerintahan di bidang hukum merupakan urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI 1945. Urusan pemerintahan di bidang hukum diemban oleh Menkumham sesuai dengan Pasal 2 Perpres 44/2015. Fungsi yang berkaitan dengan urusan pemerintahan di bidang hukum adalah menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan pembinaan hukum nasional.³¹

Kedua fungsi tersebut diwujudkan salah satunya melalui *executive review/ administrative review*, namun di lain pihak Mendagri yang mengemban urusan pemerintahan di bidang dalam negeri³² dan gubernur “ikut campur” dalam hal pembinaan hukum di daerah, melalui evaluasi³³ dan klarifikasi, sehingga dalam ketatanegaraan Indonesia pengujian peraturan perundang-

²⁸ Taufik H. Simatupang, Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19, No. 2, Juni 2019, hlm. 225.

²⁹ 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, 2000), hlm. xix.

³⁰ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial...*, *Op. cit*, hlm. 63.

³¹ Lihat lebih lanjut Pasal 3 Perpres Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM.

³² Pasal 2 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

³³ Lihat lebih lanjut Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebelum dibatalkan MK.

undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review/ administrative review*) dilakukan oleh Mendagri dan Menkumham, namun memiliki perbedaan.

Executive review/ administrative review yang pernah dilakukan Mendagri terhadap Perda berangkat dari sejarah sistem pemerintahan di Indonesia yang menetapkan Mendagri selaku pembina terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan (selanjutnya disebut UU 5/1974) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999) yang kemudian juga diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004), kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU 23/2014).

Berkaitan dengan *executive review/ administrative review* terhadap Perda, UU yang pernah mengatur pemerintahan daerah memiliki perbedaan sebagai berikut:

- a. Dalam UU 5/1974 mengenal konsep pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif mengandung prinsip Perda dan keputusan kepala daerah mengenai pokok-pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan Mendagri untuk Perda dan keputusan gubernur dan pengesahan gubernur untuk Perda dan keputusan kepala daerah tingkat II³⁴, sedangkan pengawasan represif yaitu penangguhan Perda dan pembatalan Perda oleh Mendagri terhadap Perda tingkat I serta oleh gubernur terhadap Perda tingkat II.³⁵
- b. Dalam UU 22/1999 hanya mengenal konsep pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan Mendagri terhadap Perda, keputusan kepala daerah, keputusan DPRD maupun keputusan pimpinan DPRD.³⁶
- c. Dalam UU 32/2004 istilah pengawasan preventif diganti dengan evaluasi sedangkan istilah pengawasan represif diganti dengan klarifikasi. Evaluasi dan klarifikasi Perda provinsi

³⁴ Sukardi, *Pengawasan Dan Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), hlm. 48.

³⁵ *Ibid*, hlm. 49.

³⁶ *Ibid*, hlm. 53.

dilakukan oleh Mendagri sedangkan evaluasi dan klarifikasi Perda kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

- d. UU 23/2014 juga menggunakan istilah evaluasi untuk pengawasan preventif dan klarifikasi untuk pengawasan represif. Evaluasi dan klarifikasi Perda provinsi dilakukan oleh Mendagri sedangkan evaluasi dan klarifikasi Perda kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur, akan tetapi muncul Putusan MK Nomor 137/PUU-VIII/2015 tanggal 5 April 2017³⁷ dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017³⁸ yang memangkas kewenangan Mendagri melakukan *executive review* Perda provinsi dan memangkas kewenangan gubernur melakukan *executive review* Perda kabupaten/kota, sehingga satu-satunya lembaga yang berwenang menguji Perda hanyalah MA, Mendagri hanya berwenang menguji peraturan gubernur dan gubernur hanya berwenang menguji peraturan bupati/walikota.

Executive review/ administrative review yang dilakukan Menkumham terhadap seluruh peraturan perundang-undangan melahirkan rekomendasi untuk merubah, mencabut, ataukah mempertahankan peraturan perundang-undangan berangkat dari fungsi dan tugas Menkumham yang diatur dalam UU 39/2008 *jo* Perpres 44/2015 *jo* Permenkumham Orta Kemenkumham.

Selanjutnya fungsi dan tugas Menkumham mengevaluasi peraturan perundang-undangan didelegasikan kepada Kepala BPHN, dan selanjutnya Kepala BPHN mendelegasikan fungsi dan tugas tersebut kepada Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional dengan membentuk kelompok kerja. Untuk memberi panduan Pokja melakukan BPHN telah menyusun Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum yang memuat 6 dimensi sebagai tolak ukur *executive review/ administrative review* yang terdiri dari: dimensi Pancasila, dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan, dimensi potensi disharmoni pengaturan, dimensi potensi kejelasan rumusan, dimensi kesesuaian norma dengan asas materi muatan, dan dimensi efektivitas pelaksanaan pengaturan perundang-undangan.

³⁷ Dalam amar Putusan MK Nomor 137/PUU-VIII/2015 tanggal 5 April 2017 dinyatakan bahwa frasa “*peraturan daerah kabupaten/kota dan*” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014, frasa “*peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014, dan frasa “*penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda kabupaten/kota dan*” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

³⁸ Dalam amar Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017 dinyatakan bahwa pembatalan perda kabupaten/kota melalui *executive review* bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena dalam Pasal 251 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan Perda provinsi melalui *executive review*, maka MK berpendapat Pasal 251 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 sepanjang frasa “*peraturan daerah provisi dan*” bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dengan pertimbangan hukum sama seperti dalam Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tanggal 5 April 2017.

Di sisi lain Ditjen PP juga memiliki tugas perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan yang memiliki relasi dengan *executive review/ administrative review* telah memiliki Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi (Permenkumham 32/2017). Permenkumham 32/2017 ini telah mengatur kewenangan Menteri Hukum dan HAM dalam hal ini Ditjen PP untuk:

- a. menyelesaikan konflik/pertentangan antarnorma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya peraturan perundang-undangan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah;³⁹ dan
- b. melakukan pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah.⁴⁰

Hasil penyelesaian konflik/pertentangan antarnorma hukum atau konflik kewenangan maupun hasil pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan disertai dengan rekomendasi⁴¹, adapun rekomendasi tersebut berupa: mencabut peraturan perundang-undangan; mengubah peraturan perundang-undangan; atau membentuk peraturan perundang-undangan baru.⁴² Rekomendasi pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan identik dengan hasil evaluasi peraturan perundang-undangan (*executive review/ administrative review*).

Sama seperti peraturan perundang-undangan lainnya, Permenkumham 32/2017 juga menuai kontra. Banyak pihak beranggapan Permenkumham 32/2017 melangkahi kewenangan

³⁹ Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

⁴⁰ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

⁴¹ Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

⁴² Pasal 6 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

kekuasaan kehakiman dalam mereviu peraturan perundang-undangan, sebab peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi sama seperti yang diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain kontra Permenkumham 32/2017 juga menuai pro, seperti Jimmy Z Usfunan yang menyebutkan beberapa alasan pentingnya Permenkumham 32/2017 salah satunya sebagai pelaksanaan asas *contarius actus* dengan pendekatan evaluasi dari unit kerja atasan terhadap unit kerja bawahan dengan mekanisme kekeluargaan sekaligus sinkronisasi peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan obesitas regulasi dan regulasi yang saling bertentangan.⁴³

Kemudian Permenkumham 32/2017 diganti dengan Permenkumham 2/2019. Permenkumham 2/2019 mengatur kewenangan Menteri Hukum dan HAM dalam hal ini Ditjen PP untuk melakukan:

- a. mediasi permohonan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah;⁴⁴
- b. mediasi pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah.⁴⁵

Permenkumham 2/2019 juga menetapkan hasil mediasi permohonan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan yang bertentangan disertai dengan rekomendasi⁴⁶, dan hasil mediasi pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan

⁴³ Jimmy Z Usfunan, Menyelesaikan Konflik Aturan dengan Musyawarah, *Artikel Harian Suara Pembaruan*, 4 Oktober 2018.

⁴⁴ Pasal 5 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

⁴⁵ Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

⁴⁶ Pasal 14 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

juga disertai dengan rekomendasi⁴⁷, sayangnya rekomendasi tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut, namun dalam Buku Pedoman Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi disebutkan rekomendasi berupa: mencabut peraturan perundang-undangan; mengubah peraturan perundang-undangan; atau membentuk peraturan perundang-undangan baru⁴⁸

Mediasi pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah juga identik dengan *executive review/ administrative review*. Adapun mekanismenya melalui penugasan Menkumham kepada Ditjen PP untuk memeriksa temuan atas dugaan pertentangan norma, kemudian Direktur Jenderal PP membentuk majelis pemeriksa yang dibantu tim pendukung yang berasal dari Direktorat Litigasi Ditjen PP dan memanggil pihak terkait⁴⁹, adapun pihak terkait yaitu lembaga yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan dan pihak yang menjadi *subjectum litis* maupun *objectum litis* dalam peraturan perundang-undangan yang diperiksa.⁵⁰ Hanya saja hingga saat ini penulis karena keterbatasan wawasan belum mengetahui apakah Ditjen PP sudah pernah dilaksanakan mediasi pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan, sebab penulis hanya mengetahui pasca diundangkannya Permenkumham 32/2017 telah terdapat 32 permohonan di tahun 2018 dan 10 permohonan diantaranya memenuhi syarat untuk diperiksa.⁵¹

III. PENUTUP

Executive review atau disebut juga dengan *administrative review* dalam ketatanegaraan Negara Indonesia tidak seakrab (*familiar*) *legislative review* apalagi *judicial review*, sebab belum diatur baik secara implisit maupun secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Istilah *executive review/ administrative review* memiliki tujuan yang sama dengan *legislative review* dan *judicial*

⁴⁷ Pasal 19 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

⁴⁸ Erwin Fauzi, dkk, *Buku Pedoman Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Hans Seidei Foundation), hlm. 29.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 29.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 11.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 5.

review yaitu untuk menilai norma suatu peraturan perundang-undangan. Berdasarkan teori kewenangan, Menkumham sebagai pembantu Presiden yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM lah yang berwenang melakukan *executive review/ administrative review*, meskipun belum diatur secara implisit dalam UU 38/2009, Perpres 165/2014, Perpres 7/2015 maupun Perpres 44/2015. Untuk itu penulis menitikkan saran apabila akan mengamandemen lagi UUD NRI 1945 agar mencantumkan secara implisit mengenai *executive review/ administrative review* serta kembali merubah UU P3 untuk mengakomodir *executive review/ administrative review*, bukan hanya menyisipkan dalam 2 pasal seperti dalam perubahan UU P3 saat ini.

Berdasarkan teori pengawasan, *executive review/ administrative review* oleh Menkumham merupakan bagian dari mekanisme kontrol norma hukum yang telah dibentuk (*legal norm control mechanism*) yang disebut juga *administrative control* karena merupakan mekanisme kontrol hukum oleh lembaga administrasi sekaligus penataan peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang telah dihasilkan oleh setiap kementerian/lembaga selama ini, baik yang ada di pusat maupun di daerah. Untuk itu penulis menyarankan agar menegaskan Menkumham lah satu-satunya yang berwenang untuk melakukan *executive review/ administrative review* mengingat Menkumham merupakan pembantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara di bidang hukum dan HAM.

Meskipun diatur secara implisit dalam UU 38/2009, Perpres 165/2014), Perpres 7/2015 maupun Perpres 44/2015, namun *executive review/ administrative review* saat ini telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan, hal ini dapat dilihat dari banyaknya peraturan perundang-undangan yang dilakukan evaluasi oleh BPHN maupun jumlah permohonan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi ke Ditjen PP. Untuk itu penulis menyarankan agar *executive review/ administrative review* oleh Menkumham didelegasikan kepada Ditjen PP mengingat mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

IV. DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Sururi, Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis, *Jurnal Ajudikasi*, Vol. 1, No. 2, Desember 2017.

- Penataan Kelembagaan Untuk Mendorong Reformasi Regulasi Di Indonesia, <https://pshk.or.id/aktivitas/penataan-kelembagaan-untuk-mendorong-reformasi-regulasi-di-indonesia/>, diakses tanggal 11 Februari 2019.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 24 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.
- Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, *Rekomendasi Analisis & Evaluasi Hukum Tahun 2016, 2017 & 2018*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, 2018).
- BPHN Tagih Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum ke KL, <https://bphn.go.id/news/2019030612313062/BPHN-Tagih-Tindak-Lanjut-Rekomendasi-Hasil-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-ke-KL>, diakses tanggal 13 Maret 2019.
- Fajar Laksono dkk. Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013.
- Padmo Wahyono, Bagaimana Membangun dan Membina Hukum Nasional, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 16, No. 2, 1986.
- Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2013).
- Bayu Dwi Anggono, Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47, No. 1, Januari 2018.
- Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983).
- Prayudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995).
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992).

- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: Bhuana Pancakarsa).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Fakultas Hukum UII, 2011).
- R. Siti Zuhro Lilis Mulyani, Fitria, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah & Solusinya*, (Yogyakarta: The Habibie Center, 2010).
- Agus Hariadi, Peraturan Perundang-undangan Yang Kriminogen, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 04, Desember 2016.
- Tim Peneliti, *Laporan Penelitian Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2009).
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).
- Jimly Assyiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009).
- Mien Usihen. Analisis Dan Evaluasi Hukum, *makalah Diskusi Publik Partisipasi Publik Dalam Proses Pengambilan Kebijakan Publik*, Pangkal Pinang, 28 Juli 2016.
- Khopiatuziadah, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik, *Jurnal Rechts Vinding Online*.
- M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik Hukum Edisi 2*, (Jakarta: Sofmedia, 2011).
- Zainal Arifin Hoesin, *Judicial Review Di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009).
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda, *Perkembangan Pengujian Peraturan-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Jakarta dan Sumatera Barat: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2010).

I Dewa Gede Palguna, Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan M.K R.I, 2008).

Tanto Lailam, Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 1, Maret 2018.

Machmud Aziz, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, Oktober 2010.

H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).

Taufik H. Simatupang, Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19, No. 2, Juni 2019.

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, 2000).

Perpres Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM.

Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sukardi, *Pengawasan Dan Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016).

Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

Jimmy Z Usfunan, Menyelesaikan Konflik Aturan dengan Musyawarah, Artikel Harian Suara Pembaruan, 4 Oktober 2018.

Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

Erwin Fauzi, dkk, *Buku Pedoman Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Hans Seidei Foundation).