

PROBLEMATIKA HUKUM TENTANG EXECUTIVE REVIEW DI INDONESIA

Made Dhana Pranata, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: ghanapranata280@gmail.com

Nyoman Mas Aryani, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: mas.aryani@gmail.com

doi : <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i08.p06>

ABSTRAK

Tujuan untuk mengetahui dinamika hukum tentang eksistensi executive review di Indonesia dan untuk mengetahui Siapa yang sejatinya berwenang untuk melakukan tindakan executive review berdasarkan hukum positif di Indonesia. Studi ini, ini tergolong penelitian hukum normative yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (Statutory Approach), pendekatan historis dan pendekatan konseptual (Conceptual) Proses mediasi yang dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) terhadap Perda lebih relevan dihapuskan saja, maka tugas dari Menkumham khususnya pada Direktorat Jendral peraturan perundang-undangan hanya melakukan evaluasi, harmonisasi, dan pengujian terhadap raperda sebelum Perda diundangkan. Lembaga eksekutif dalam membuat suatu produk hukum sebaiknya tidak melakukan intervensi dengan kepentingan pribadi atau kepentingan dari partai politik namun, lebih memprioritaskan aspirasi dan partisipasi dari masyarakat serta perlu terjadinya harmonisasi dengan peraturan yang ada diatas berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: *Problematika Hukum, Executive Review, Peraturan Daerah*

ABSTRACT

The aim is to find out the legal dynamics regarding the existence of executive review in Indonesia and To find out who is actually used to carry out executive review actions based on positive law in Indonesia. This study is classified as normative legal research using a statutory approach (Statutory Approach), conceptual approach and approach (Conceptual) The mediation process carried out by the Minister of Law and Human Rights (Menkumham) to the Perda is more relevant to just abolish it, so the task of the Menkumham especially at the Directorate General of legislation is only to evaluate, harmonize, and test rape before the Perda is enacted. Executive agencies in making a legal product should not intervene with personal interests or the interests of political parties, but prioritize the aspirations and participation of the community and the need to harmonize with existing regulations based on statutory regulations.

Keywords: *Legal problems, Executive Review, Local Regulation*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Pemerintah pusat menyerahkan kewenangan terhadap Pemda untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya serta tidak terlepas dari asas otonomi dan asas desentralisasi. Mengatur merupakan bagian dari kewenangan pemerintah daerah yang berupa pembuatan norma hukum secara umum dan mengikat. Norma hukum dapat diklasifikasi sebagai peraturan daerah, peraturan gubernur, dan peraturan

daerah lainnya. Mengurusi merupakan bagian dari kewenangan pemerintah daerah yang berupa pelayanan publik terhadap masyarakat dengan demikian, pemerintah pusat secara eksplisit diatur dalam Konstitusi Negara Indonesia untuk memberi kompetensi secara penuh terhadap daerah. Pemerintah daerah dalam menciptakan pemerintah yang baik (*Good Governance* dan *Check And Balance*) dengan berdasarkan tujuan dari asas otonomi daerah harus mewujudkan aspirasi dan partisipasi masyarakat yang disampaikan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹ Aspirasi dan partisipasi masyarakat yang dimaksud di atas pada dasarnya telah tercantum di dalam produk hukum daerah salah satunya Perda. Perda merupakan bagian dari syarat mutlak yang harus di buat oleh pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus daerah termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut sebagai UU P3) jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut sebagai UU Pemda). Pemda bersama DPRD disebut sebagai hubungan mitra kerja strategis yang bersifat horizontal dalam penyusunan Perda. Pemda bersama DPRD perlu memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan dalam menyusun produk daerah yang termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 karena Perda masuk dalam ranah hierarki tersebut.² Penyusunan Perda tidak boleh bertentangan terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi dan bertentangan terhadap kepentingan publik apabila Perda tersebut bertentangan dengan produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi, maka dapat dilakukan pengujian dan pembatalan oleh Mendagri terhadap Perda Provinsi serta Kepala Daerah terhadap Perda Kabupaten/Kota termaktub dalam Pasal 251 UU.Pemda.

Mekanisme pengujian dan pembatalan Perda terdiri dari; *Executive Review* dan *Judicial Review*. Mekanisme ini menimbulkan polemik yang berujung pada pembagian kekuasaan lembaga (*trias politika*) menurut pendapat dari *Montesquieu* menyatakan bahwa pembagian kekuasaan terdiri dari kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif secara eksplisit diatur dalam UUD 1945. Ketiga kekuasaan tersebut telah memiliki kewenangan masing-masing yakni kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan perundang-undangan, kekuasaan legislatif memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, dan kekuasaan yudikatif memiliki kompetensi dalam melaksanakan *Judicial Review* terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* apabila terjadi disharmonisasi.³ Berdasarkan pemisahan kekuasaan ketatanegaraan yang berhak untuk melakukan pengujian dan pembatalan Perda sebagaimana telah diamatkan oleh UUD 1945 dalam Pasal 24 A ayat (1) dinormalisasikan," yang berhak untuk menguji dan mengadakan *Judicial Reivew* terhadap produk hukum bersifat *regeling* dengan posisi di bawah undang-undang (UU) yakni Mahkamah Agung (MA)". Apabila produk hukum bersifat *regeling* dengan posisi di bawah UU bertentangan terhadap produk hukum bersifat *regeling* dengan posisi lebih tinggi lalu kemudian, MA dapat menyatakan sikap dengan cara menerima, mengabulkan, dan

¹ Muin, Fatkhul. "Otonomi daerah dalam perspektif pembagian urusan pemerintah-pemerintah daerah dan keuangan daerah." *Fiat Justisia* 8, no. 1 (2014): 69-79.

² Suharjo, Muhammad. "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (2014).

³ Marlina, Rika. "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018).

mengeksekusi permohonan keberatan dari pihak pemohon. MA menyerahkan kewenangan kepada instansi yang berwenang untuk segera melakukan pencabutan terhadap Perda tersebut termaktub dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil jo Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Selain MA yang memiliki kewenangan pembatalan Perda pada nyatanya terdapat lembaga negara lain yang memiliki kewenangan pembatalan Perda yakni lembaga eksekutif (Mendagri dan Gubernur) dengan menggunakan mekanisme pengujian *Executive Review*. Fakta yang terjadi di Indonesia bahwa mekanisme pengujian *Executive Review* sungguh tidak relevan digunakan karena bertentangan dengan Konstitusi Negara Indonesia dan tidak mempunyai hukum secara mengikat meskipun lembaga eksekutif memiliki legitimasi dalam Pasal 215 UU Pemda tetap akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan dualisme kewenangan lembaga Negara. Polemik ini berujung terjadinya suatu sengketa *Judicial Review* yang dimana dari pihak pemohon yakni Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengajukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dengan merujuk pada Pasal 251 ayat (1), (2), (7), dan (8) UU Pemda kemudian, MK memutuskan pencabutan kewenangan dari Mendagri dalam membatalkan Perda dengan berdasarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV /2016 selain itu, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 /PUU-XIII/2015 merujuk pada Pasal 251 ayat (2), (3), dan (4) dengan amar putusan sebagai berikut; Pemerintah Daerah dalam membatalkan Perda kabupaten/kota bertentangan dengan Konstitusi Negara Indonesia, maka lembaga eksekutif tidak berwenang untuk melakukan pembatalan Perda. Lembaga eksekutif hanya berwenang dalam menguji raperda sebelum Perda tersebut disahkan dan/atau diundangkan (*Preview*), sedangkan MA berwenang untuk mengabulkan dan menguji permohonan keberatan yang berujung pada pembatalan Perda.⁴

Fakta yang terjadi bahwa pemerintah pusat yakni Presiden memberi delegasi terhadap Menkumham untuk membuat Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 24 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Hukum Dan Ham Nomor 29 Tahun 2015 tentang Tata Kerja Dari Menkumham, dalam peraturan menteri tersebut selain membahas tentang tata kerja dari Menkumham dan juga membahas tentang penyelesaian sengketa terhadap peraturan perundang-undangan melalui non-litigasi. Peraturan ini masih terdapat kelemahan terhadap penyelesaian sengketa pada peraturan perundang-undangan melalui non-litigasi seperti kurangnya keefektifan rekomendasi dengan menghasilkan suatu proses pemeriksaan konflik pada norma namun, tidak memiliki kekuatan daya ikat seperti putusan pengadilan. Menyikapi kelemahan tersebut Menkumham membentuk Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Mediasi Terhadap Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut Permenkumham tentang Mediasi Terhadap Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan). Dalam perkembangannya peraturan Menkumham tersebut masih terdapat suatu kelemahan seperti belum terjadi independensi dalam pemilihan majelis pemeriksaan dibandingkan dengan sistem pemilihan mediator hakim dalam ranah mediasi di pengadilan sangat berbeda jauh seakan-akan menggiring pada ketidakadilan dalam melaksanakan mediasi terhadap peraturan perundang-undangan yang

⁴ Yuswanto, Yuswanto, and M. Yasin Al Arif. "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2019): 710-731.

disharmonisasi. Sistem mediasi dilakukan oleh Menkumham seperti memberlakukan kembali sistem pembatalan Perda melalui mekanisme pengujian *Executive Review*, maka hal tersebut bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 serta UUD 1945. Oleh sebab itu, masih terjadinya keambiguan terkait siapa yang sejatinya berwenang untuk melakukan tindakan *executive review* berdasarkan hukum positif di Indonesia. Diskursus tersebut menurut penulis dapat menimbulkan norma kabur yang berujung pada ketidakpastian hukum oleh sebab itu, dengan permasalahan yang tercantum di atas penulis mengangkat judul tentang "PROBLEMATIKA HUKUM TENTANG EXECUTIVE REVIEW DI INDONESIA".

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah dinamika hukum tentang eksistensi *executive review* di Indonesia?
2. Siapakah yang sejatinya berwenang untuk melakukan tindakan *executive review* berdasarkan hukum positif di Indonesia?

1.3. Tujuan Penulisan

Untuk mengetahui dinamika hukum tentang eksistensi *executive review* di Indonesia. Untuk mengetahui Siapa yang sejatinya berwenang dan untuk melakukan tindakan *executive review* berdasarkan hukum positif di Indonesia

2. Metode Penelitian

Penulis memilih hukum normatif untuk penelitiannya. Sebagai acuan guna mengkaji permasalahan kondisi (*Executive Review*) pasca terbentuk Peraturan Menkumham tentang mediasi terhadap produk hukum dengan menggunakan beberapa pendekatan penelitian, antara lain: Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statutory Approach*) yang merujuk pada UUD 1945, UU P3, UU Pemda, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA), Permenkumham tentang mediasi terhadap peraturan perundang-undangan yang disharmonisasi dan Perma tentang mediasi di lingkungan pengadilan; Penulis menggunakan pendekatan historis yang merujuk pada Permenkumham tentang mediasi terhadap peraturan perundang-undangan yang disharmonisasi dengan Perma tentang mediasi di lingkungan pengadilan; dan Penulis menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual*) yang merujuk pada doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan berkaitan dengan ilmu hukum yang berkembang di Negara Indonesia.⁵ Bahan hukum yang digunakan terdiri dari 3 (tiga) jenis, sebagai berikut: Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang digunakan berdasarkan produk hukum dengan memiliki kekuatan hukum mengikat, maka penulis menggunakan produk hukum yang sesuai dengan kondisi (*Executive Review*) pasca terbentuk Peraturan Menkumham tentang mediasi terhadap produk hukum; Bahan hukum sekunder adalah Bahan hukum yang digunakan berdasarkan buku-buku, jurnal, makalah, sekripsi, dan artikel yang diperoleh dari internet berkaitan dengan permasalahan yang diuraikan oleh penulis; dan Bahan hukum tersier adalah Bahan hukum yang digunakan berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia dan internet, bertujuan untuk mempertegas frase atau menafsirkan sebuah frase dari bahan hukum

⁵ Fuady, Munir. "Metode Riset Hukum Pendekatan Teori dan Konsep." Depok: Rajawali Pers (2018):159-161.

primer dan sekunder supaya mendapat arti yang secara komprehensif.⁶ Terkait teknik pengumpulan bahan hukum penulis menggunakan teknik studi dokumen. Teknik studi dokumen yang dimaksud yakni, pengumpulan dengan berdasarkan bahan hukum tertulis yang kemudian dijadikan sebagai sumber hukum untuk melakukan "Content Analysis". Teknik ini bertujuan untuk mendapat sebuah landasan teori dengan menelaah peraturan perundang-undangan, jurnal, buku hukum, internet, dan skripsi.⁷ Berdasarkan jenis penelitian yang digunakan oleh penulis bahwasanya penelitian tersebut merupakan penelitian jenis kualitatif yang dimana tanpa membutuhkan sampel, sehingga penelitian ini berfokus pada mengkaji dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Setelah mengkaji dari ke-3 (ketiga) bahan hukum tersebut, maka dapat diketahui bagaimana kondisi (*Executive Review*) pasca terbentuk Peraturan Menkumham tentang mediasi terhadap produk hukum.⁸

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Dinamika Hukum Tentang Eksistensi *Executive Review* Di Indonesia

Indonesia memiliki tiga macam norma hukum yang dapat dilakukan pengujian atau disebut sebagai "Norm Control Mechanism". Terdapat 3 (tiga) macam norma hukum yang dimaksud menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai berikut⁹ :

1. Keputusan normatif di dalam substansinya berisi tentang pengaturan, disebut sebagai *Regeling*;
2. Keputusan normatif di dalam substansinya terdapat penetapan untuk mengambil keputusan yang bersifat administratif, disebut sebagai *Beschikking* ;
3. Keputusan normatif di dalam substansinya berisi tentang penghakiman dan tetapan , disebut sebagai *Judgement* atau *Vonis*.

Dari ketiga macam norma hukum yang berujung pada proses pengujian dapat merujuk kepada objek dan subjek peraturannya. Berdasarkan pada objek dan subjek yang berhak untuk melakukan pengujian yakni; Lembaga yudikatif memiliki kewenangan dalam melakukan pengujian terhadap produk hukum disebut dengan *Judicial Review* selain itu, terdapat *Constitutional Review* merupakan subjek pengujinya dari lembaga eksekutif yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengujian terhadap produk hukum disebut dengan *Executive Review*.

Menurut pendapat dari Sri Soemantri terkait dengan kompetensi pembatalan Perda oleh lembaga Negara Indonesia, sebagai berikut¹⁰ :

"Selain lembaga yudikatif memiliki kewenangan dalam pengujian terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling*, lembaga eksekutif berhak pula untuk melakukan pengujian terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling*."

Tujuan dari lembaga kekuasaan yang berwenang dalam melakukan pengujian yakni untuk melakukan evaluasi, perbaikan, dan revisi terhadap substansi dari produk hukum bersifat *Regeling* yang terjadi suatu ketimpangan atau disharmonisasi supaya

⁶ Marzuki, Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, 2017:181.

⁷ *Ibid*, h. 273.

⁸ *Ibid*, h. 241.

⁹ Hoesein, Zainal Arifin. "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (2012): 307-327.

¹⁰ Minolah, Minolah. "Tinjauan Yuridis terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi di Indonesia." *Syjar Hukum* 13, no. 1 (2011): 1-16.

tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, namun menimbulkan kemanfaatan, perlindungan hukum, kepastian hukum, dan keadilan bagi masyarakat secara umum.

Executive Review merupakan kompetensi dari lembaga eksekutif untuk melakukan pengontrolan terhadap sistem yang dibuat oleh pemerintahannya dalam hal ini, *Executive Review* dapat dikatakan sebagai control internal secara *regeling* maupun *beschikking*. Objek dari *Executive Riview* yakni; keputusan normatif di dalam substansinya berisi tentang pengaturan dengan bersifat abstrak, mengikat secara umum, dan berlaku terus menerus (*Deuerhaftig*), sedangkan keputusan normatif di dalam substansinya berisi tentang penetapan administratif yang bersifat sekali pakek (*Einmalig*) disebut sebagai keputusan (*Beschikking*), keputusan (*Beschikking*) menjadi objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (*Legal Control*). *Executive Review* direalisasikan dalam bentuk pengawasan *Preventif* dan *Represif* terhadap Perda. Pengawasan *Preventif* adalah pengawasan yang bertujuan untuk melakukan pencegahan sementara yang berarti mencegah terjadinya disharmonisasi produk daerah terhadap undang-undang yang lebih tinggi serta pelanggaran terhadap kepentingan umum, maka perlu dilakukan pengujian dan evaluasi secara signifikan terhadap raperda sebelum raperda disahkan dan diundangkan. Pengawasan *Reprepsif* adalah pengawasan yang dilakukan setelah Perda tersebut disahkan dan diundangkan apabila terjadi disharmonisasi terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi, maka pengawasan *Represif* akan berujung pada pembatalan Perda.¹¹ Mendagri memiliki kewenangan dalam pengujian Perda Provinsi dan Kepala Daerah memiliki kewenangan dalam pengujian Perda Kabupaten dan/atau Kota secara eksplisit diatur dalam Pasal 251 ayat (1) dan (2) UU Pemda menyatakan bahwa:

- (1) Kementrian Dalam Negari memiliki kewenangan dalam membatalkan Perda Provinsi serta Peraturan Gubernur apabila terjadi disharmonisasi terhadap Produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi dan kepentingan publik .
- (2) Kepala Daerah memiliki kewenangan dalam membatalkan Perda Kabupaten dan/atau Kota serta Peraturan Bupati dan/atau Walikota apabila terjadi disharmonisasi terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi dan kepentingan publik.

Proses pembatalan Perda melalui *Executive Review*, sebagai berikut; Perda terlebih dahulu dilakukan evaluasi (*Preview*) apabila Perda tersebut bertentangan dengan produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi dan kepentingan publik, maka proses selanjutnya yakni pembatalan Perda dapat dilakukan melalui pengawasan *Represif* dan *Preventif*. Selain itu, *Executive Review* hanya dapat melakukan pengujian terhadap aspek materiil dalam Perda tersebut. Lembaga yang berwenang untuk melakukan *Review* yakni Mendagri dengan Kementerian keuangan, Kementerian PU, dan Menkumham .¹²

Indoneisa merupakan negara hukum yang dimana pada dasarnya hukum di Indonesia manganut sistem hukum *Eropa Kontinental* dan *Anglo Saxon* .Terdapat unsur

¹¹ Simatupang, Taufik H. "Mendudukan Konsep Executive Review dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 2 (2019): 217-229.

¹² Armia, Muhammad Siddiq. "Eksekutif Review Terhadap Perda Retribusi Di Daerah Otonomi Khusus." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 2 (2016): 245-260.

penting terkait dengan karakteristik dasar dari sistem *Eropa Kontinental* atau *Rechtsstaat* yakni adanya hakim yang bersifat independen tanpa terikat dari Presiden, namun hakim dapat merujuk pada konstitusi dan produk hukum yang berlaku saat ini untuk memutuskan sebuah perkara.¹³ Produk hukum dibuat oleh manusia yang dimana berkedudukan di lembaga negara yakni lembaga eksekutif dan lembaga legislatif untuk membahas secara bersama terkait dengan pembentukan produk hukum sampai produk hukum dapat disahkan dan diundangkan. Apabila produk hukum tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan terjadinya disharmonisasi terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi, maka dapat berujung pada *Judicial Review* yang merupakan kewenangan dari lembaga yudikatif yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Merujuk pada UUD 1945 secara eksplisit diatur tentang kewenangan dari dua lembaga yudikatif yakni dalam Pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1) diformulasikan, sebagai berikut:

Pasal 24A ayat (1) "MA berwenang dalam mengeksekusi perkara pada tingkat kasasi serta menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU"

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas dapat dijelaskan oleh penulis, sebagai berikut :

"MA memiliki kekuasaan yang merdeka serta bersifat independen tanpa ada unsur politik dalam memutuskan dan mengadili sebuah perkara di tingkat kasasi, serta wajib menguji secara materiil terhadap produk hukum yang bersifat *regeling* dengan posisi di bawah UU."

Pasal 24C ayat (1) "MK memiliki kompetensi dalam mengeksekusi perkara pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusannya bersifat ingkrah dalam menguji UU terhadap UUD"

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas dapat dijelaskan oleh penulis, sebagai berikut :

"MK memiliki kekuasaan yang bersifat independen dan merdeka, tanpa ada unsur politik dalam memutuskan sebuah perkara tingkat pertama dan terakhir dengan putusan bersifat hukum tetap atau final untuk menguji UU terhadap UUD secara materiil dan formil."

Judicial Review merupakan bagian dari ranah lembaga yudikatif dengan memiliki kewenangan melakukan pengujian terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi yang telah disahkan dan diundangkan dalam bentuk permohonan keberatan, serta diputuskan oleh hakim melalui proses persidangan karena hakim pada dasarnya memiliki sebuah *Asas Ius Curia Novit / Curia Novit Jus* dan *Asas Keaktifan Hakim* dalam hal mengadili sebuah perkara.

Proses pembatalan Perda melalui *Judicial Review*, sebagai berikut; Perda diuji oleh Majelis Hakim Agung di dalam persidangan tanpa melalui proses evaluasi (*Preview*) selain itu, *Judicial Review* hanya dapat melakukan pengujian terhadap aspek

¹³ Nurhardianto, Fajar. "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia." *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 11, no. 1 (2015): 33-44.

materi serta putusan yang dikeluarkan oleh Majelis Hakim Agung bersifat final and binding. Fakta yang terjadi dalam pelaksanaan kewenangan pembatalan Perda apabila dikaitkan dengan konsep *Executive Review* dan *Judicial Review* menimbulkan suatu keambiguan bagi lembaga negara serta warga negara sehingga, akan terjadi ketidakpastian hukum. Polemik ini menimbulkan suatu sengketa *Judicial Review* yang dimana dari pihak pemohon yakni Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengajukan uji materi kepada MK dengan merujuk dalam Pasal 251 ayat (1), (2), (7), dan (8) UU Pemda, kemudian MK memutuskan pencabutan kewenangan dari Mendagri dalam membatalkan Perda, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV /2016 selain itu, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 /PUU-XIII/2015 merujuk dalam Pasal 251 ayat (2), (3), dan (4) dengan amar putusan, sebagai berikut; Pemda dalam membatalkan Perda kabupaten/kota bertentangan dengan Konstitusi Negara Indonesia, maka lembaga eksekutif tidak berwenang untuk melakukan pembatalan Perda. Lembaga eksekutif hanya berwenang dalam menguji raperda sebelum Perda tersebut disahkan dan/atau diundangkan (*Preview*), sedangkan MA berwenang untuk mengabulkan dan menguji permohonan keberatan yang berujung pada pembatalan Perda apabila terjadi disharmonisasi dengan undang-undang yang posisinya lebih tinggi.¹⁴

3.2 Siapa Yang Sejatinnya Berwenang Untuk Melakukan Tindakan *Executive Review* Berdasarkan Hukum Positif Di Indonesia

MK mengeluarkan Putusan Nomor 137 /PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV /2016 tentang pencabutan kompetensi dari lembaga eksekutif dalam membatalkan Perda bermasalah sehingga saat ini lembaga eksekutif memiliki kewenangan dalam menguji raperda sebelum Perda tersebut disahkan dan/atau diundangkan (*Preview*) yang memiliki kewenangan dalam menguji sengketa produk daerah dengan berujung pada pembatalan yakni MA¹⁵. Fakta yang terjadi di Negara Indonesia masih berlaku mekanisme pengujian *Executive Review* berupa pencabutan dan pembatalan Perda oleh lembaga eksekutif dengan terbentuk Permenkumham tentang mediasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terjadi disharmonisasi. Produk hukum yang bersifat *Regeling* diproses melalui mediasi sebagai berikut, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural, dan Produk Hukum Daerah termaktub dalam Pasal 2 Permenkumham tentang mediasi terhadap penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dalam peraturan ini menimbulkan suatu kelemahan seperti belum terjadi independensi dalam pemilihan majelis pemeriksaan yang tidak sesuai dengan asas keadilan sebagaimana dinormalisasikan dalam UU P3. Dibandingkan dengan sistem pemilihan mediator hakim dalam ranah mediasi di lingkungan pengadilan berdasarkan Perma tentang tata cara mediasi di lingkungan pengadilan sangat berbeda jauh. Diskursus ini dapat menimbulkan ketidakadilan dalam menyelesaikan mediasi di ranah Menkumham, maka penulis menelaah secara komprehensif diskursus ini berdasarkan Permenkumham tentang mediasi terhadap penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan pada Perma tentang tata cara mediasi

¹⁴ Novandra, Riza. "PENGAWASAN PERATURAN DAERAH SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN 56/PUU-XIV/2016." *Rechtidee* 14, no. 2 (2019): 186-206.

¹⁵ *Ibid*, h. 198-200.

di lingkungan pengadilan dengan menggunakan metode penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis logis karena permasalahan terdapat pada bahasa (*frase*) dari Peraturan Menteri tersebut bahwasanya, penafsiran gramatikal merupakan penafsiran untuk mengetahui makna, maksud, dan tujuan dengan menguraikan bahasa yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan setelah menafsirkan frase tersebut dengan menggunakan metode penafsiran gramatikal lalu kemudian, masuk dalam penafsiran sistematis logis untuk memperkuat tafsiran tersebut, maka penulis harus meninjaunya serta menguhubungkan dengan produk hukum yang bersifat *Regeling* lainnya karena pada dasarnya tidak ada produk hukum yang berdiri sendiri tanpa ada kaitan atau hubungan dengan produk hukum lainnya.

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Permenkumham tentang tentang mediasi terhadap penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan diformulasikan, "Majelis pemeriksaan merupakan majelis yang ditunjuk serta ditetapkan oleh Direktur Jendral Peraturan perundang-undangan....", dari kata tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan dalam melaksanakan mediasi dan tidak ada independensi dari majelis pemeriksaan, maka penulis melakukan penafsiran secara grametikal dalam kata "ditunjuk". Menurut kamus besar Indonesia (KBBI) kata, "ditunjuk" artinya menentukan seseorang untuk diberikan tugas selain itu, dalam pasal ini tidak terdapat kata proses pemilihan dan pelatihan bagi calon majelis pemeriksaan seakan-akan memberi ruang terhadap Direktur Jendral dengan menggunakan kekuasaan politik untuk menunjuk majelis pemeriksaan yang merujuk pada unsur partai politik. Apalagi Menkumham merupakan pejabat publik yang memiliki unsur partai politik, contoh seperti; Menteri dari Menkumham yakni Yasonna H Laoly merupakan bagian dari kader Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) ditunjuk oleh Presiden Negara Indoensia saat ini yakni Jokowi yang merupakan bagian dari kader PDI-P pula, maka peran partai politik sangat berpengaruh besar untuk mendapatkan kekuasaan. Adanya intervensi kekuasaan politik dalam menunjuk majelis pemeriksaan tanpa melakukan seleksi pemilihan dan pelatihan terhadap calon majelis pemeriksaan apabila ini tetap terjadi akan menimbulkan kekurangan pada independensi dan integritas dari majelis pemeriksaan dalam melaksanakan tugas.

Berdasarkan penafsiran tersebut untuk memperkuat tafsirannya penulis melakukan penafsiran sistematis logis dengan menghubungkan produk hukum lain yang sejeni seperti, menghubungkan dengan Perma tentang tata cara mediasi di lingkungan pengadilan. Mediasi di lingkungan pengadilan dipimpin oleh mediator hakim, mediator hakim merupakan hakim atau badan lain yang memperoleh sertifikat mediator dengan cara mengikuti pelatihan dan bersifat netral dalam melaksanakan mediasi di lingkungan pengadilan sebagaimana telah dinormalisasikan dalam Pasal 1 angka 2 Perma tentang tata cara mediasi di lingkungan pengadilan. Berdasarkan substansi dalam pasal tersebut sudah jelas bahwa mediator hakim bersifat independen atau netral dalam melaksanakan tugas dilihat dari adanya pelatihan mediator hakim guna mendapatkan sertifikat kelayakan menjadi mediator hakim untuk melaksanakan tugas sesuai dengan *Asas Impartialitas*. *Asas Impartialitas* adalah hakim harus mempunyai sikap tidak memihak atau netral asas ini sangat berkaitan erat dengan *Asas Aquality Before A Law*. Pemilihan calon mediator hakim oleh MA atau lembaga lain yang mempunyai akreditasi oleh MA termaktub dalam Pasal 13 ayat (1) Perma tentang tata cara mediasi di lingkungan pengadilan, lembaga ini tidak ada unsur politik karena MA merupakan lembaga yudikatif dengan memiliki idependensi tanpa ada unsur partai politik yang menungganginya dan tidak bertanggung jawab pada Presiden. Berbeda dengan Menkumham merupakan lembaga yang bertanggung jawab

pada Presiden berdasarkan asas menteri negara, sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Menkumham. Menkumham dalam membentuk peraturan menteri terjadinya intervensi politik yang dimana menyebabkan pengkaburan terhadap tujuan dari dibentuknya produk hukum itu sendiri yakni menciptakan nilai keadilan dan kebenaran.

Berkaitan dengan studi tersebut Menkumham harus melakukan revisi kembali terhadap Permenkumham tentang mediasi terhadap penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan supaya tidak terjadi norma konflik terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus merujuk pada Putusan MK No 137 /PUU-XIII/2015 dan Putusan MK No 56/PUU-XIV /2016 bahwa lembaga eksekutif hanya berwenang untuk melakukan evaluasi, preview, dan menguji terhadap raperda sebelum Perda tersebut diundangkan selain itu, harus merujuk dalam pasal 24 A UUD 1945 bahwa Perda hanya diuji oleh MA apabila terjadi dirharmonisasi di saat Perda tersebut diundangkan. Sehingga berkaitan dengan proses mediasi yang dilakukan oleh Menkumham terhadap Perda lebih relevan di hapuskan saja jadi, tugas dari Menkumham khususnya pada Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan hanya melakukan evaluasi, harmonisasi, dan pengujian terhadap Raperda sebelum Perda disahkan dan diundangkan guna mencegah terjadinya Perda yang bermasalah dan disharmonisasi terhadap produk hukum yang bersifat *Regeling* dengan posisi lebih tinggi.

4. Kesimpulan

Executive Review merupakan kompetensi dari lembaga eksekutif untuk melakukan pengontrolan terhadap sistem yang dibuat oleh pemerintahannya dalam hal ini, *Executive Review* dapat dikatakan sebagai *Control Internal* secara *Regeling* maupun *Beschikking*. Di Negara Indonesia masih berlaku mekanisme pengujian *Executive Review* berupa pencabutan dan pembatalan Perda oleh lembaga eksekutif dengan terbentuk peraturan Menkumham No.2/2019 tentang mediasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terjadi disharmonisasi. Hal ini merupakan dinamika hukum tentang eksistensi *executive review* yang terjadi di Indonesia. Peraturan ini menimbulkan suatu kelemahan seperti belum terjadi independensi dalam pemilihan majelis pemeriksaan karena terjadi suatu pergelutan politik untuk menentukan calon. Masih terjadinya keambiguan terkiat siapa yang sejatinya berwenang untuk melakukan tindakan *executive review* berdasarkan hukum positif di Indonesia perihal ini terjadi karena Menkumham memiliki kewenangan untuk melakukan mediasi terhadap perda yang bermasalah. Hal ini dilakukan oleh majelis pemeriksaan yang ditunjuk langsung oleh Menkumham tanpa melaksanakan seleksi sehingga akan berujung pada ketidaknetralan dari majelis pemeriksaan dalam melaksanakan tugas. Berdasarkan putusan MK Nomor 137 /PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV /2016 bahwa lembaga eksekutif hanya berwenang untuk melakukan evaluasi, preview, dan menguji terhadap raperda sebelum Perda tersebut di undangkan. Sehingga berkaitan dengan proses mediasi yang dilakukan oleh Menkumham terhadap Perda lebih relevan dihapuskan saja, maka tugas dari Menkumham khususnya pada Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan hanya melakukan evaluasi, harmonisasi, dan pengujian terhadap raperda sebelum Perda diundangkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fuady, Munir. "Metode Riset Hukum Pendekatan Teori dan Konsep." PT Rajagrafindo Persada (2018).
- RM, Gatot P. Soemartono. "Arbitrase dan mediasi di Indonesia". Gramedia Pustaka Utama, (2006).
- Mahmud, Marzuki Peter. "Penelitian Hukum edisi revisi." Jakarta: Kencana Prenada Group (2005).

Jurnal

- Armia, Muhammad Siddiq. "Eksekutif Review Terhadap Perda Retribusi Di Daerah Otonomi Khusus." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 2 (2016).
- Hoesein, Zainal Arifin. "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (2012).
- Marlina, Rika. "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018).
- Mamudji, Sri. "Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 34, no. 3 (2017)
- Minolah, Minolah. "Tinjauan Yuridis terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi di Indonesia." *Syar Hukum* 13, no. 1 (2011).
- Muin, Fatkhul. "Otonomi daerah dalam perspektif pembagian urusan pemerintah-pemerintah daerah dan keuangan daerah." *Fiat Justisia* 8, no. 1 (2014).
- Novandra,Riza."PENGAWASAN PERATURAN DAERAH SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN 56/PUU-XIV/2016." *Rechtidee* 14, no. 2 (2019).
- Nurhardianto, Fajar. "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia." *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 11, no. 1 (2015).
- Nurtjahjo, Hendra. "LEMBAGA, BADAN, DAN KOMISI NEGARA INDEPENDEN (STATE AUXILIARY AGENCIES) DI INDONESIA: TIN. JAUAN HUKUM TATA NEGARA." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 35, no. 3 (2005): 275-287.
- Simatupang, Taufik H. "Mendudukan Konsep Executive Review dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 2 (2019).
- Suharjono, Muhammad. "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah." *DIH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (2014).
- Yuswanto, Yuswanto, and M. Yasin Al Arif. "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2019).

Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung .

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Mediasi Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Yang Disharmonisasi .

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Mediasi Di Lingkungan Pengadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 /PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV /2016.