
Executive Preview Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Alfian Reymon Makaruku¹, Retsky Timisela², Firel E. Sahetapy³

^{1,2,3}Universitas Kristen Indonesia Maluku

E-mail: alfinreym234@gmail.com¹, retskytimisela9693@gmail.com², firelsahetapy0663@gmail.com³

Article History:

Received: 10 Juni 2024

Revised: 28 Juni 2024

Accepted: 30 Juni 2024

Keywords: *Executive*

*Preview, Pasca Putusan,
Mahkamah Konstitusi.*

Abstract: *Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/2015, telah membatalkan Pasal 251 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian Yuridis Normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach), pendekatan undang-undang (statute approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pembatalan tersebut semestinya tidak mereduksi mekanisme Executive Preview yang dimaknai sebagai upaya untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah supaya tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, meskti terdapat dualisme pengaturan terkait evaluasi antara Kemenkumham dan Kemendagri. Executive Preview merupakan instrumen penting dalam sistem ketatanegaraan untuk mengoptimalkan jalannya sinergisitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menghindari regulasi daerah bermasalah. Executive Preview diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan MA dalam melakukan Pengujian Perda Kabupaten/Kota sebagai potret Check And Balances dan pengamalan lembaga Negara terhadap nilai-nilai luhur Pancasila, Khususnya Sila Ke-4. Domain Executive Review merupakan konsekwensi logis dari wewenang dan fungsi pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

PENDAHULUAN

Ajaran negara yang didasarkan atas hukum memiliki pengertian bahwa hukum adalah *supreme* serta kewajiban untuk setiap penyelenggara negara termasuk pemerintah untuk tunduk terhadap hukum. Tidak ada kekuasaan yang melebihi hukum (*above to the law*). Berdasarkan pada pernyataan diatas sehingga tidak bisa ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan

kekuasaan pada negara berbentuk kerajaan ataupun republik. Berdasarkan makna, tunduk terhadap hukum mengandung pengertian membatasi kekuasaan layaknya ajaran pemisahan serta pembagian kekuasaan. Oleh karenanya negara yang didasarkan pada hukum memiliki unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan (Bagir, 2003).

Cabang kekuasaan yudikatif yang seringkali disebut kekuasaan kehakiman di beri tugas dan kewenangan menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan. Berdasarkan amanat Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) serta badan peradilan yang ada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK). Keduanya berkedudukan sederajat atau setara sebagai lembaga negara yang independen. Ini berarti, kekuasaan kehakiman menjalankan sistem bifurkasi, yang mana kekuasaan kehakiman dibagi menjadi 2 (dua) cabang, yakni cabang peradilan biasa yang puncaknya pada Mahkamah Agung serta cabang peradilan konstitusi yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi (Yunus, 2011). Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk mengadili pada tingkat kasasi, yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dan wewenang lainnya yang diperoleh dari undang-undang.

Terdapat konsep *Executive review* yang merupakan peristilahan yang digunakan oleh ahli-ahli hukum dalam menyebut kewenangan pejabat atau badan administratif negara sebagai upaya untuk menguji peraturan perundang-undangan. Ini berarti bahwa pengujian undang-undang tidak hanya oleh lembaga peradilan saja melainkan juga lembaga eksekutif. Dalam literatur terdapat tiga kategorisasi pengujian peraturan perundang-undangan serta perbuatan administrasi negara. Yang *Pertama*, pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*); pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*); pengujian yang dilakukan oleh pejabat atau badan administrasi negara (*executive review*). *Executive review* adalah pengujian Peraturan Daerah oleh Pemerintah yang lahir dari kewenangan pemerintah dalam rangka pengawasan dan pembinaan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah (Soemantri, 1997).

Realitasnya bahwa persoalan penyelesaian sengketa antara pemerintah pusat bersama pemerintah daerah telah menyalahi teori dasar (*grand teory*) yang ada selama ini tentang bagaimana semestinya menyelesaikan sengketa antara Pemerintah Pusat bersama Pemerintah Daerah berdasarkan proporsi teori penegakan hukum yang sebenarnya. Dengan tidak adanya langkah ini maka ke depan jelas akan menimbulkan kesalahan fundamental dalam penerapan hukum formal (hukum acara), selain itu pula menjadi ketidakmungkinan untuk diselesaikan karena Perda mempunyai kedudukan dalam sistem hukum di dalam Negara Republik Indonesia (S, 2010).

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/ PUU-XIII/2015 tentang Pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang menyatakan; “bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU pemerintahan daerah yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana dalam amanah Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 serta menegasikan peran serta fungsi dari Mahkamah Agung yaitu sebuah lembaga yang memiliki wewenang dalam pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di bawah Undang-Undang *in casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945” (Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015).

Problematika hukum yang timbul adalah bilamana proses *judicial review* oleh Mahkamah Agung terhadap suatu peraturan daerah berdasarkan atas kewenangan konstitusional Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya, jika dalam proses pengujian

tersebut hingga melahirkan putusan yang mengikat tanpa mempertimbangkan eksistensi pemerintah (eksekutif) sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya desentralisasi dan otonomi daerah maka akan berimplikasi terhadap kelancaran penyelenggaraan desentralisasi dikmaksud, mengingat standar pengujian Perda oleh MA berbeda dengan pemerintah sebelum lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan kewenangan Mendagri dan Gubernur untuk membatalkan Perda. Lahirnya mekanisme *executive review* merupakan konskuensi logis dari penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, namun demikian kewenangan tersebut inkonstitusional karena kewenangan menguji Perda hanya boleh dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Pengawasan terhadap Perda Kabupaten/ Kota semestinya masih terdapat mekanisme *Executive Preview* yang menjadi kewenangan pemerintah (lembaga eksekutif) yaitu pengujian norma hukum sebelum sah mengikat secara umum sebagai produk peraturan perundang-undangan (Perda). Bentuk pengawasan preventif (*executive preview*) yang dilakukan oleh pemerintah belum efektif dan tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah untuk menghindari Perda bermasalah. Dengan demikian masih perlu dicari alternatif lain sebagai jalan tengah dalam menjawab problematika terkait pengawasan dan pengujian terhadap produk hukum daerah, khususnya Perda kabupaten dan kota. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan maka kajian ini akan membahas mengenai “*Executive Preview* Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015”

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2017). Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif, yaitu proses penelitian hukum yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, maupun konsep baru untuk menjawab isu hukum dengan mengkaji dan menganalisis ketentuan perundang-undangan dan bahan hukum lainnya. Pendekatan yang digunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dalam kaitannya dengan *Executive Preview* sesudah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terkait pencabutan kewenangan gubernur dan mendagri membatalkan Perda kabupaten/kota.

HASIL DAN PEMBAHASAN

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

Secara umum putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian Konstitusional Undang-Undang terdapat tiga kategori sebagai berikut. Pertama, Mahkamah Konstitusi menyatakan mengabulkan permohonan beralasan menurut hukum dengan menyatakan materi muatan atau pembentuk Undang-Undang yang dimohonkan pengujian konstitusionalitas bertentangan dengan UUD NRI 1945 oleh karenanya menyatakan pula tidak mempunyai kekuatan hukum. Kedua, mahkamah konstitusi menyatakan menolak permohonan-permohonan dalam hal permohonan-permohonan itu tidak terbukti beralasan menurut hukum atau Ketiga, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak diterima dalam hal permohonan tidak memenuhi syarat formal dalam permohonan.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku cabang kekuasaan kehakiman yang bertugas menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, dengan menggunakan mekanisme pengujian yang dikenal dengan *judicial review*, yaitu menguji apakah norma yang termuat dalam suatu undang-undang yang dimohonkan pengujiannya bertentangan

dengan norma yang terkandung dalam konstitusi itu sendiri. Dalam hal MK menolak ataupun mengabulkan suatu permohonan pengujian undang-undang maka tidak dapat dilakukan upaya hukum yang lain dikarenakan putusan MK tersebut bersifat *final and binding*. Adapun bunyi pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 adalah sebagai berikut:

Pembatalan Perda Kabupaten/Kota.

Bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang *in casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Demikian juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolok ukur dalam membatalkan Perda sebagaimana termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Mahkamah juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolok ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda. Pasal 250 ayat (1) UU Pemda menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum meliputi:

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Adapun yang dimaksud dengan kesusilaan menurut Penjelasan Pasal 250 ayat (1) UU Pemda adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur.

Bahwa dalam Putusan MK tersebut pembatalan Perda Kabupaten/Kota berdasarkan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat seperti yang disebutkan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda, Mahkamah menyatakan bahwa tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 UU 12/2011 tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah terjadi kekeliruan dimana Perda Kabupaten/Kota sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (regeling) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (beschikking). Selain itu, eksekusi dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemda berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

Dalam hal Perda Kabupaten/Kota dibatalkan melalui keputusan gubernur upaya hukum yang dilakukan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh keputusan gubernur menjadi berlaku kembali. Di sisi lain, terdapat upaya hukum pengujian Perda melalui Mahkamah Agung yang dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat di daerah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda dimaksud. Misalnya upaya hukum melalui Mahkamah Agung tersebut dikabulkan maka Perda menjadi dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian telah terjadi dualisme dalam persoalan yang sama. Potensi dualisme putusan pengadilan antara putusan PTUN dan putusan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung terhadap substansi perkara yang sama, hanya berbeda produk hukum akan menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal kepastian hukum merupakan hak setiap orang yang dijamin dan dilindungi oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

Berdasarkan pada uraian tentang substansi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 telah jelas bahwa pengawasan Pemerintah (Eksekutif) melalui Gubernur dan Mendagri secara represif terhadap suatu rancangan peraturan daerah (*Executive Review*) telah dinyatakan Inkonstitusional yakni bertentangan dengan Pasal 24 A, yang mana kewenangan tersebut secara konstitusional merupakan domain Mahkamah Agung yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Meski demikian hal itu turut mempengaruhi fungsi pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan desentralisasi. Namun dalam demikianlah realitas ketatanegaraan yang mesti ditaati oleh masing-masing lembaga yang selalu mengedepankan prinsip Negara hukum dan bukan kekuasaan.

2. ***Executive Preview* Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015**

Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang telah membatalkan kewenangan Pemerintah (*Executive Review*) melalui Gubernur dan Mendagri terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota turut mempengaruhi proses pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap daerah sebagai implementasi dari desentralisasi. Meski demikian semestinya masih terdapat mekanisme penting sebagai alternatif yang harus digunakan oleh pemerintah dalam rangka menghindari kebijakan di daerah yang tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan dari pemerintah pusat. Mekanisme tersebut semestinya dapat dilakukan sebelum Ranperda itu berlaku, berbeda dengan *Executive Review* yang berakhir dengan pembatalan rancangan perda, *Executive Preview* lebih mengarah pada evaluasi sehingga memungkinkan pemerintah daerah melakukan perbaikan-perbaikan terhadap rancangan perda dimaksud.

Konsep *Executive Preview* penting untuk dipahami terlebih dahulu, yang secara etimologis kata *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review* melainkan *judicial preview* (Asshiddiqie, 2006). Perancis adalah salah satu negara yang menerapkan konsep *judicial preview* yang merupakan proses *checks and balances* antara presiden, *National Assembly*, dan *Senate* dalam pembentukan undang-undang. Dalam Konstitusi

Republik Perancis sebagai wujud perimbangan hak, jika terjadi perbedaan pendapat antara pemerintah, National Assembly, dan Senate selama proses suatu pembahasan RUU, maka penyelesaiannya bisa diserahkan kepada *Constitutional Council* (Komisi Konstitusi). Kontrol terhadap RUU tertentu yang berkaitan dengan kelembagaan negara (undang-undang organik) dilakukan dengan perlunya ada pernyataan oleh *Constitutional Council* sebelum diundangkan jika terjadi perdebatan pendapat antara *National Assembly dan Senate* (Al Atok, 2015).

Selanjutnya di negara Austria dikenal yang namanya *preventif review* di bawah ketentuan Article 138 (2) B-VG, melalui permintaan dari Pemerintah Federal atau Pemerintah Daerah, Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan apakah suatu rancangan undang-undang seperti yang diusulkan oleh masing-masing organ pemerintah itu, berada dalam kompetensinya masing-masing. Putusan mahkamah akan diumumkan pada Berita Negara (*Federal Law Gazette*), dan memiliki status konstitusional. Jika mahkamah berpendirian bahwa rancangan undang-undang yang akan ditetapkan oleh masing-masing pemerintahan itu tidak konstitusional, maka raperda tersebut tidak dapat diberlakukan. Artinya, mahkamah dapat mencegah ditetapkannya rancangan undang-undang dimaksud, melalui alasan tidak konstitusional atau telah melampaui kompetensi institusional organ yang membidangnya. Pembatalan terhadap rancangan undang-undang ini, seperti telah dikatakan, menempatkan para hakim konstitusi sebagai legislator konstitusional. Berbeda dengan Hungaria *preventif review* dapat dimohonkan oleh presiden dan organ pemerintah lainnya. *Preventif reiview* juga dapat dimohonkan paling sedikit oleh 50 anggota parlemen. Berbeda dengan kewenangan Presiden, otoritas anggota parlemen untuk mengajukan permohonan seperti ini, sebelumnya telah diatur melalui *Act on the Constitutional Court*. Namun, ketentuan tersebut dihapuskan dari Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi pada tahun 1998, sehingga saat ini anggota parlemen tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengajukan petisi *preventif review* kepada Mahkamah Konstitusi (Syahrizal & Asshiddiqie, 2012).

Secara pengertian *executive preview* tidak ditemukan secara jelas definisinya baik dari undang-undang maupun literatur lainnya. *Executive* dalam hal ini dapat diartikan sebagai pemerintah sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan fungsi eksekutif sedangkan *preview* yaitu melihat kembali suatu peraturan yang dalam hal ini adalah peraturan daerah untuk dikaji sebelum disahkan oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) bersama DPRD setempat. Artinya *executive preview* bersifat pencegahan atau diebut juga preventif. Pengawasan preventif diartikan sebagai bersifat mencegah sementara, diartikan bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang. Secara umum pengawasan itu mempunyai arti yang luas, yaitu suatu proses, cara perbuatan pengontrolan, pemeliharaan dan pemeriksaan dengan memberikan petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan. Menurut Bagir Manan, bahwa: Istilah pengawasan sering dipadankan (*equivalent*) dengan istilah *toezicht* (Belanda), *supervision* dan *contorl* (Belanda dan Inggris) pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka desentralisasi, maka lebih tepat dengan istilah *toezicht* atau *supervision* bukan dengan control. Sebab control kecuali mengandung maksud pengawasan, juga berarti pengendalian, mengarahkan, mengatur, dan mengurus. Sedangkan pengawasan dalam lapangan desentralisasi secara asasi tidak mengandung makna ikut mengarahkan, apalagi ikut mengatur atau mengurus. Pengawasan pada desentralisasi apakah keputusan pemerintah daerah bertentangan atau tidak dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Menurut Prayudi, yang diartikan dari istilah 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 di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Adapun sifat-sifat pengawasannya adalah (Atmosudirdjo, 1981):

- a. Politik, apabila yang diukur atau yang dijadikan sasaran adalah efektivitas dan/atau legitimasi;
- b. Yuridis, atau juga disebut hukum apabila bertujuan untuk menegakkan yurisdiksi dan/atau legalitas;
- c. Ekonomis, apabila yang menjadi sasaran berupa keefisienan serta teknologi;
- d. Moral dan susila, bilamana yang dijadikan sasaran atau bertujuan mengetahui keadaan moralitasnya.

Sementara itu dalam pelaksanaannya pengawasan mengandung suatu prinsip-prinsip sebagaimana juga penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan yang dikemukakan oleh Bagir Manan yaitu; pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk bercampur tangan yang lebih intensif terhadap permasalahan-permasalahan di setiap daerah. Pemerintah pusat memiliki tanggung jawab menjamin utuhnya suatu negara kesatuan, menjamin keberadaan pelayanan yang adil dan sama untuk seluruh rakyat negara di daerah-daerah (*equal treatment*), menjamin keseragaman pelaksanaan tindakan dan regulasi dalam bidang-bidang tertentu (uniformitas). Adanya pembatasan atas keleluasaan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis atas dianutnya prinsip negara hukum (Manan, 1974).

Jika di lihat dari penjelasan diatas maka dapat diartikan peran *executive preview* yang dilakukan sebelum disahkannya perda sebagai upaya untuk menjamin perda supaya tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya. Dalam keputusan ilmu pengetahuan banyak rumusan tentang konsep pengawasan, tetapi dalam rangka hubungan kewenangan urusan pemerintahan daerah yang diserahkan, kepada daerah otonom oleh pemerintah yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dalam negara kesatuan, maka pengawasan preventif dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan daerah mengenai hal tertentu berdasarkan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang ditentukan dan diatur pada peraturan perundang undangan. Pemda dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang diperoleh berlandaskan asas desentralisasi, tidak berarti dapat berbuat semau-maunya tanpa kontrol dari pemerintah (pusat), tetapi ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah (Sholikin et al., 2011).

Model pengawasan pencegahan ini pada prinsipnya hanya dilaksanakan terhadap perda yang mengatur beberapa materi-materi tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat. Muatan materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif selama ini tidak semuanya pada umumnya yaitu berbagai materi yang dianggap penting dan langsung menyangkut kepentingan-kepentingan luas bagi daerah maupun penduduknya, sehingga adanya pengawasan preventif ini memungkinkan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak sesuai dapat dicegah sebelum perda tersebut diundangkan dan berlaku mengikat secara umum.

Executive preview ini memiliki banyak keragaman yang membawa implikasi pada

varian jenis pengawasan terhadap beberapa raperda, yaitu:

- a. Untuk raperda APBD, pajak daerah serta retribusi daerah, pencegahan melalui pengawasan preventif berupa evaluasi. Evaluasi dilakukan pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur) terhadap raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dengan DPRD. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, kepala daerah dan DPRD melakukan perbaikan, selanjutnya mengesahkan raperda menjadi perda. Perda yang telah ditetapkan atau disahkan oleh kepala daerah wajib dilakukan pengawasan melalui instrumen klarifikasi atas hasil evaluasi pemerintah pusat.
- b. Untuk raperda tata ruang, pengawasan preventif berupa konsultasi dan evaluasi. Konsultasi dilakukan oleh kepala daerah kepada instansi pusat yang membidangi tata ruang (Kementerian Pekerjaan Umum) dalam rangka memperoleh persetujuan substantif. Hasil konsultasi dijadikan bahan perbaikan terhadap raperda, untuk selanjutnya diajukan oleh kepala daerah kepada DPRD dalam rangka pembahasan dan persetujuan bersama. Setelah raperda disetujui bersama, kepala daerah mengajukan raperda tersebut kepada pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur) untuk dievaluasi. Berdasarkan hasil evaluasi, kepala daerah dan DPRD melakukan perbaikan dan menetapkan raperda menjadi perda.
- c. Untuk raperda perencanaan pembangunan (baik RPJP dan RPJM), instrumen pengawasan berupa konsultasi. Konsultasi terhadap rancangan akhir raperda diajukan oleh kepala daerah kepada pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur). Hasil konsultasi tersebut dijadikan dasar bagi kepala daerah untuk mengajukan raperda kepada DPRD. Setelah pembahasan dan persetujuan bersama, raperda tersebut disahkan oleh kepala daerah tanpa dilakukan evaluasi seperti halnya raperda lainnya.
- d. Untuk raperda organisasi perangkat daerah, instrumen pengawasan berupa fasilitasi oleh pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur) setelah raperda tersebut dibahas bersama oleh kepala daerah dan DPRD. Setelah lolos dari instrumen pengawasan berupa fasilitasi, kepala daerah menetapkan atau mengesahkan raperda menjadi perda.
- e. Untuk raperda pembentukan, penghapusan, penggabungan dan/atau perubahan status administrasi desa menjadi kelurahan atau sebaliknya yaitu kelurahan menjadi desa, instrumen pengawasan berupa evaluasi. Evaluasi raperda diajukan oleh bupati/walikota kepada gubernur. Berdasarkan hasil evaluasi, pemda kabupaten/kota melakukan perbaikan dan penyempurnaan dan menetapkan menjadi perda.

Evaluasi raperda merupakan salah satu bentuk pengawasan yang bertujuan untuk mengantisipasi munculnya peraturan daerah bermasalah yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum dalam kerangka negara hukum. Evaluasi disebut juga pengawasan preventif karena pelaksanaannya dilakukan sebelum disahkannya suatu raperda yaitu pengkajian dan penilaian terhadap raperda tertentu untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (Wibowo, 2018).

Berdasarkan Pasal 245 UU Pemda, bahwa Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

Evaluasi merupakan salah satu tahapan dimana suatu raperda sebelum disahkan menjadi perda mendapatkan kontrol dari instansi vertikal di atasnya guna mencegah perda tersebut bermasalah. Evaluasi yang ada selama ini memiliki payung hukum di dalam UU P3 dan UU Pemerintahan Daerah. Sedangkan klarifikasi terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (PP Nomor 87 Tahun 2014). Selama ini peran pemerintah dalam upaya mengatasi munculnya perda yang bermasalah adalah dengan upaya represif yaitu dengan membatalkan berlakunya suatu perda yang dianggap bermasalah. Macam perda yang mengatur pajak dan retribusi maupun bermacam-macam pungutan lainnya telah dibatalkan karena hampir keseluruhan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan dinilai telah meningkatkan biaya ekonomi semakin tinggi serta menghambat keberadaan iklim investasi.

Terdapat bentuk hubungan komunikasi, konsultasi serta klarifikasi raperda antara instansi pemerintah dengan aparat terkait di daerah yang selama ini diterapkan yang menurut penulis masih kurang efektif menjadikan perda bermasalah, selain itu optimalisasi yang minim dari peran gubernur dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota adalah salah satu faktor yang menjadikan perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya.

Harmonisasi perlu dilakukan antara UU Pemda dengan UU P3 mengingat UU Pemda sebagai legitimasi pemerintah pusat dalam menjalankan pengawasan dan pembinaan pelaksanaan otonomi daerah khususnya memuat dasar pembentukan peraturan daerah sebagai payung hukum pelaksanaan otonomi daerah sedangkan UU P3 ada karena Indonesia sebagai negara hukum, sehingga negara memiliki kewajiban melaksanakan pembangunan hukum secara nasional yang dilakukan melalui cara yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional Indonesia yang menjamin perlindungan hak serta kewajiban setiap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 termasuk di dalamnya adalah perda. Pengaturan mengenai peraturan daerah dalam beberapa undang-undang serta peraturan perundang-undangan, dapat mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi. Perbedaan penafsiran atau disharmoni dalam peraturan perundang-undangan, akan mengakibatkan munculnya permasalahan di dalam implementasinya. Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni sebagai berikut (Mahendra, 2010):

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda serta sering dalam kurun waktu yang berbeda pula;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti, baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas maupun penggantian;
- c. Pendekatan sektoral dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang melibatkan berbagai instansi dan juga disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat dalam berpartisipasi untuk proses pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini masih terbatas;

- f. Belum mantapnya cara serta metode yang pasti, baku dan standar, yang mengikat semua lembaga yang memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

Disharmoni peraturan perundang-undangan mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; timbulnya ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.”

Executive preview dimaknai sebagai upaya untuk menjamin perda supaya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum sebelum disahkan maka dalam praktiknya terdapat beberapa mekanisme yang selama ini dijalankan. Melalui Kemenkumham yaitu upaya pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsespi terdapat dalam Pasal 58 ayat (2) UU P3, yang menjelaskan: “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi juga diterapkan untuk pemerintah kabupaten/kota karena ketentuan tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembentukan perda kabupaten/kota. Urusan pemerintah di bidang hukum dalam frasa pasal di atas adalah ditujukan pada Kemenkumham sebagai atasan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang hukum khususnya terkait pembentukan peraturan daerah yang berasal dari usulan pemda.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Turut Mempengaruhi Proses Pengawasan Oleh Pemerintah Pusat Terhadap Daerah, namun semestinya masih terdapat mekanisme penting sebagai Alternatif yang harus digunakan oleh pemerintah dalam rangka menghindari kebijakan di daerah yang tidak selaras. Mekanisme tersebut semestinya dapat dilakukan sebelum Ranperda itu berlaku, hal ini berbeda dengan *Executive Review* yang berakhir dengan pembatalan Perda, *Executive Preview* Lebih mengarah pada Evaluasi sehingga memungkinkan pemerintah daerah melakukan perbaikan-perbaikan terhadap suatu rancangan perda dimaksud.

Executive Preview dimaknai sebagai upaya untuk menjamin Perda supaya tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan, dengan melakukan pengharmonisasian dan pemantapan konsepsi yang juga diterapkan untuk Pemerintah Kabupaten/Kota yang berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembentukan Perda Kabupaten/Kota. Eksistensi *Executive Preview* merupakan instrumen penting dalam sistem pemerintahan dan penyelenggaraan negara yang mengoptimalkan jalannya sinergisitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menghindari regulasi daerah yang melampaui kewenangannya. Dalam hal ini *Executive Preview* diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan MA dalam melakukan Pengujian Perda Kabupaten/Kota sebagai potret *Check and Balances* serta pengamalan lembaga Negara terhadap nilai-nilai luhur Pancasila, Khususnya Sila Ke-4. Selain Itu *Executive Review* merupakan konsekwensi logis dari wewenang dan fungsi pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

KESIMPULAN

Executive Review pasca Putusan MK Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015, bahwa *Executive Preview* dimaknai sebagai upaya untuk mengevaluasi Ranperda supaya tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, dengan melakukan pengharmonisasian dan pemantapan konsepsi Ranperda Kabupaten dan/atau Kota. Terhadap evaluasi ini terdapat dualisme pengaturan antara Kemenkumham dan Kemendagri serta tidak ada mekanisme keberatan atas hasil evaluasi, dan dapat mendeteksi raperda bermasalah secara dini melalui koordinasi antar lembaga. Eksistensi *Executive Preview* merupakan instrumen penting dalam sistem ketatanegaraan untuk mengoptimalkan jalannya sinergisitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menghindari regulasi daerah yang melampaui kewenangannya. *Executive Preview* diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan MA dalam melakukan Pengujian Perda Kabupaten/Kota sebagai potret *Check and Balances* dan pengamalan lembaga Negara terhadap nilai-nilai luhur Pancasila, Khususnya Sila Ke-4. Domain *Executive Review* merupakan konsekuensi logis dari wewenang dan fungsi pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

- Al Atok, A. R. (2015). *Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan: teori, sejarah, dan perbandingan dengan beberapa negara bikameral*. Setara Press.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum acara pengujian undang-undang*.
- Atmosudirdjo, P. (1981). *Hukum administrasi negara. (No Title)*.
- Bagir, M. (2003). lembaga KePresidenan. *Cet Ke, 2*.
- Mahendra, AA. O. (2010). *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Ditjenpp.Kemenkumham.Go.Id.
- Manan, B. (1974). Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan. *Majalah Padjadjaran, Jilid V, 3*.
- Marzuki, M. (2017). *Penelitian hukum: Edisi revisi*. Prenada Media.
- S, M. F. I. (2010). *Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia*. Legalitas.Org.
- Sholikin, M. N., Rofiandri, R., & Nursyamsi, F. (2011). *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*. Indonesian Center for Law and Policy Studies.
- Soemantri, S. S. (1997). *Hak Uji Material di Indonesia*. Alumni.
- Syahrizal, A., & Asshiddiqie, J. (2012). Peradilan Konstitusi di 10 Negara. *Sinar Grafika, Jakarta*.
- Wibowo, M. A. (2018). *Penguatan Executive Preview Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah [Dissertation]*. Universitas Brawijaya.
- Yunus, A. (2011). Analisis Yuridis Sifat Final dan Mengikat (Binding) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Skripsi-Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar*.