

**KEWENANGAN EKSEKUTIF DALAM
MELAKUKAN PRATINJAU RANCANGAN
PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-
XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016¹**

Oleh : Santa Pricilia Gabriel Tulenan²

Donald A. Rumokoy³

Toar N. Palilingan⁴

ABSTRAK

Tujuandilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui apa yang menjadi landasan yuridis kewenangan eksekutif dalam melakukan pratinjau rancangan peraturan daerah dan bagaimana implikasi pelaksanaan pengawasan terhadap penyusunan peraturan daerah, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Kewenangan eksekutif dalam melakukan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah telah jelas diatur dalam Pasal 242, Pasal 243, dan Pasal 245 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang mengatur juga kegiatan konsultasi, fasilitasi, verifikasi dan evaluasi suatu rancangan perda dan perkara. Dari kedua aturan ini kewenangan eksekutif dalam melakukan kegiatan pratinjau hanya berlaku bagi rancangan peraturan daerah tertentu yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. 2. Implikasi kegiatan pratinjau/evaluasi suatu rancangan peraturan daerah sebelum diundangkan dapat mencegah adanya Raperda yang materi muatannya berpotensi tidak sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, maupun kesusilaan dan kegiatan pratinjau ini dapat dijadikan peluang bagi pemerintah untuk mengawasi kualitas Perda serta menjamin kesatuan sistem hukum nasional dengan produk hukum daerah. Pengawasan ini dilakukan dengan cara

kewajiban pemberian nomor register terhadap rancangan peraturan daerah, apabila rancangan peraturan daerah belum mendapatkan nomor register maka rancangan peraturan daerah tersebut belum dapat disahkan oleh kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah dan kemudian harus dilakukan perbaikan serta penyempurnaan terlebih dahulu.

Kata kunci: peraturan daerah;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sementara cara yang bisa dilakukan untuk menguji peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan lain yang berada di atasnya yaitu hanya dengan mekanisme uji material di Mahkamah Agung, sementara cara pengawasan pemerintah yang dianggap paling efektif dalam mengevaluasi muatan rancangan Perda yaitu dengan cara pratinjau (*executive preview*) rancangan peraturan daerah sebelum diundangkan menjadi suatu aturan yang mengikat dan berlaku secara umum. Oleh karena itu tepat jika yang dimaksimalkan adalah pengawasan secara preventif suatu rancangan peraturan daerah dibandingkan dengan cara membatalkan Perda yang telah berlaku, sebab jika telah dievaluasi pada tahap rancangan maka diharapkan muatan Perda yang telah diundangkan tidak menimbulkan persoalan serta kerugian bagi masyarakat.

B. Rumusan Masalah

1. Apa yang menjadi landasan yuridis kewenangan eksekutif dalam melakukan pratinjau rancangan peraturan daerah?
2. Bagaimana implikasi pelaksanaan pengawasan terhadap penyusunan peraturan daerah?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normative.

PEMBAHASAN

A. Landasan Yuridis Kewenangan Eksekutif dalam melakukan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah

1. Proses Penyusunan Peraturan Daerah
Langkah awal sebelum membahas kewenangan eksekutif (Mendagri dan

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101029

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Gubernur) dalam melakukan pengawasan perlu diketahui terlebih dahulu terkait proses penyusunan suatu peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah merupakan perwujudan kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya.⁵ Dalam pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan.⁶ Disamping itu juga, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷ Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada jalur yang telah ditetapkan, semakin mendekati pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Untuk itu diperlukan perencanaan yang intensif agar parameter dimaksud terakomodir dalam proses pembentukan Perda maupun materi muatan Perda. Peraturan Daerah bisa mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban, pendidikan, sosial, dan lain-lain. Perda tersebut pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat. Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan.

2. Transisi Perkembangan Pengawasan Berjenjang Raperda dan Perda

Dalam pelaksanaannya sistem pengawasan berjenjang ini telah ada sejak masa Orde Lama hingga masa reformasi saat ini, berikut penjelasan dan perbandingan pengawasan berjenjang Raperda dan Perda yang pernah berlaku di Indonesia.⁹

a) Alasan Pengawasan Raperda dan Perda pada Masa Orde Lama Perundang-undangan terkait pemerintahan

⁵ Eka NAM Sihombing. *Menggagas Peraturan Daerah Aspiratif Dalam M.Solly Lubis, Paradigma Kebijakan Hukum Reformasi*. Sofmedia. Jakarta. Hlm. 189

⁶ *Ibid.*,

⁷ *Ibid.*,

⁸ *Ibid.*,

⁹ Umu Rauta. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. Op.,Cit. Hlm. 111.

daerah pada masa orde lama meliputi: UU No.1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965. Dari beberapa UU tersebut, hanya 2 (dua) UU yang memberikan pengaturan secara eksplisit tentang alasan atau pertimbangan diadakannya pengawasan terhadap daerah (termasuk di dalamnya produk hukum daerah berupa Raperda, Perda, dan keputusan/ peraturan kepala daerah) yaitu UU No. 1 Tahun 1957 dan UU No. 18 Tahun 1965. Pada bagian Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 1957 disebutkan bahwa pengawasan pusat terhadap urusan daerah berpusat kepada penjagaan: (1) supaya DPRD dan DPD itu melakukan tugasnya secara sebaik-baiknya sehingga urusan daerah tidak terbengkalai atau kurang terpelihara; (2) supaya keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang diambil oleh alat-alat otonomi daerah terutama disini keputusan-keputusan yang diambil oleh DPRD atau tindakan-tindakan yang diambil oleh DPD sebagai alat penyelenggara, tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi mengenai sesuatu pokok atau sesuatu hal urusan umum.¹⁰

b) Alasan Pengawasan Raperda dan Perda pada Masa Orde Baru

UU berkenaan dengan pemerintahan daerah pada masa orde baru yaitu UU No. 5 Tahun 1974. Prinsip yang dianut berdasarkan UU ini adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dalam penjelasan umum angka 6 dijelaskan bahwa dalam segi organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan oleh pemerintahan (pusat) secara berdaya guna dan berhasil guna. Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah (pusat) terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh Mendagri dan Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah di daerah bersangkutan.

¹⁰ *Ibid.*,

Selain pengawasan umum, dikenal pula adanya pengawasan preventif dan pengawasan represif. Berdasarkan pengaturan dalam UU No. 5 Tahun 1957, tampak bahwa pengawasan pusat terhadap daerah merupakan implikasi dianutnya prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan prinsip tersebut, selain memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, diperlukan juga keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.¹¹

c) Alasan Pengawasan Raperda dan Perda pada Masa Transisi dan Konsolidasi Demokrasi

UU berkenaan dengan pemerintahan daerah pada masa transisi terdiri dari UU No. 22 Tahun 1999. Kemudian pada masa konsolidasi dibentuk UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 (selanjutnya diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014). Pada pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 ini ketentuan pengawasan preventif terhadap rancangan peraturan daerah dihapuskan hal ini dilakukan dalam rangka mengoptimalkan otonomi yang luas dan bertanggung jawab serta dalam rangka mengurangi intervensi pusat kepada daerah yang dianggap berlebihan. Karena pemahaman desentralisasi menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 dalam praktiknya sangat kental dengan nuansa sentralistik. Karena itu, dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, pengawasan preventif dihapuskan. Pengawasan yang ada hanyalah pengawasan represif, yaitu bahwa Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan (*regeling*) yang sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah, selambat-lambatnya 15 hari harus disampaikan kepada pusat untuk dinilai apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, atau Peraturan Daerah lainnya (*vide* Pasal 113 s/d Pasal 115 UU Nomor 22 Tahun 1999). Penerapan mekanisme penerapan ini dalam praktiknya telah mematikan kreativitas daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah karena pada akhirnya penentu substansi Perda atau keputusan kepala daerah adalah pusat secara berjenjang. Melalui pelaksanaan pengawasan ini pusat menerapkan pola penyeragaman bentuk muatan Perda. Kepala daerah masing-

masing satuan daerah otonom yang juga sebagai wakil pusat tidak memiliki daya dan upaya untuk menolak kehendak pusat, karena pada akhirnya kembali pada penentu pertanggungjawaban kepala daerah adalah pusat. Pergeseran pengawasan terhadap Perda, termasuk peraturan pelaksanaannya, terjadi seiring dengan bergulirnya arus reformasi yang berimplikasi pada diberikannya otonomi luas kepada daerah. Terlebih lagi, daerah kabupaten/kota menggunakan desentralisasi yang utuh ketika berlaku UU Nomor 22/1999. Sejalan dengan paradigma baru pemerintahan daerah inilah kemudian pusat menanggalkan berbagai bentuk pengawasan terhadap pemerintahan daerah karena dianggap sebagai pengejawantahan sentralisasi kekuasaan.¹²

3. Landasan Yuridis Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah

Alasan atau pertimbangan adanya konstruksi pengujian Perda dalam UU No. 23 Tahun 2014 yaitu alasan sejarah dan filosofis. Alasan sejarah berkenaan dengan kenyataan yang terjadi sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 (yaitu saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999) dimana banyak daerah yang membuat Perda melampaui kewenangan dan materi muatannya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹³ Hal ini terjadi karena tidak adanya pengawasan preventif dalam konstruksi pengaturan UU No.22 Tahun 1999. Tidak adanya pengaturan terkait pengawasan preventif dipengaruhi oleh paradigma otonomi daerah yang lebih mengedepankan "keleluasaan" daerah, sehingga banyak daerah yang tergelincir dalam pembentukan Perda yang melampaui kewenangan dan substansinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴

Kemudian alasan filosofis berkenaan dengan politik hukum (konstitusional) yang dianut dan dikembangkan oleh pemerintah pusat dalam mengawasi atau menguji produk hukum daerah (salah satunya Perda) yaitu Pasal 1 ayat (1) *juncto* Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 1 ayat (1) *juncto*

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*,

¹³ Umu Rauta. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah. Op.Cit.*, Hlm. 257

¹⁴ *Ibid.*,

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berisi kaidah yang menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Kaidah tersebut secara jelas dan terang menentukan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut susunan kesatuan (*unitary*) bukan serikat (*federal*). Dalam penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Selanjutnya kaidah dalam Pasal 1 ayat (1) *juncto* Pasal 18 ayat (1) menjadi dasar adanya kaidah dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Makna frasa “kekuasaan pemerintahan” harus ditafsirkan sebagai kekuasaan pemerintah dalam arti sempit atau kekuasaan eksekutif, karena kekuasaan diluar eksekutif dipegang oleh lembaga negara lain, seperti kekuasaan-kekuasaan legislatif atau lembaga perwakilan rakyat oleh MPR, DPR, dan DPRD (diatur dalam Bab II, Bab VII, Bab VIIA), kekuasaan pemeriksaan keuangan oleh BPK (diatur dalam Bab VIIIA), dan kekuasaan kehakiman oleh MA dan MK (diatur oleh Bab IX).¹⁶

Kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang menjadi tanggung jawab Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mencakup pula kekuasaan yang diserahkan, didelegasikan, dan dimandatkan ke lingkungan pemerintahan yang lebih rendah seperti kementerian, lembaga non kementerian, dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu. Konsekuensi logis dari penyerahan dan pelimpahan urusan pemerintahan, Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dan terakhir mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan dimaksud, salah satunya

mengawasi daerah dalam membentuk produk hukum (Perda) agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan. Dalam hal Perda yang bertentangan dengan dasar pengujian tersebut, pemerintah pusat dapat menguji dan membatalkannya.

Kewenangan eksekutif dalam melakukan kegiatan pengawasan suatu rancangan produk hukum daerah mencakup kegiatan konsultasi, evaluasi, fasilitasi, verifikasi, klarifikasi dan pembatalan. Evaluasi Raperda mencakup Raperda provinsi dan kabupaten/kota yang berkenaan dengan perencanaan pembangunan (RPJPD dan RPJMD), keuangan daerah (penetapan, perubahan, pertanggungjawaban, pelaksanaan APBD), penguatan daerah (pajak dan retribusi daerah) dan tata ruang daerah.

B. Implikasi Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyusunan Peraturan Daerah

Maraknya fenomena pembatalan Perda (klarifikasi/*executive review*) berimplikasi pada banyak hal, salah satunya adalah tidak adanya kepastian hukum karena Perda tersebut telah berlaku dan mengikat umum serta menimbulkan beban bagi masyarakat. Padahal aspek kepastian hukum sangat penting artinya bagi siapapun, terlebih lagi bagi para pelaku ekonomi dalam tingkatan apapun baik usaha kecil apalagi usaha besar. Jika dirunut alur proses pembentuk Perda dari hulu hingga hilir maka pembatalan Perda yang berada diujung seharusnya tidak terjadi jika pusat secara berjenjang telah melakukan fungsi pembinaan kepada daerah mengenai proses pembentukan legislasi daerah (sektor hulu).¹⁷ Kelemahan-kelemahan pada sektor hulu inilah yang turut menjadi salah satu faktor “penyumbang” rendahnya kualitas regulasi daerah ketika sedang dalam proses pembentukannya, yang seharusnya dibenahi terlebih dahulu. Sehingga, tidak menyebabkan Perda yang telah berlaku dan mengikat dihentikan dengan cara dibatalkan oleh mendagri.¹⁸

Semula dalam Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa pembatalan tersebut merupakan kewenangan pemerintah

¹⁵ Umbu Rauta. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah. Op.Cit.*, Hlm. 258.

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ Enny Nurbaningsih. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur Di Era Otonomi Luas. Op.Cit.* Hlm. 338.

¹⁸ *Ibid.*,

yang ditetapkan dalam Perpres, namun pada kenyataannya putusan pembatalan demikian diwujudkan dalam bentuk keputusan Mendagri. Selanjutnya, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 kewenangan tersebut ditegaskan sebagai kewenangan Mendagri. Adanya keputusan Mendagri yang membatalkan Perda ketika berlaku UU No. 32 Tahun 2004 bukanlah didasarkan pada UU tetapi diskresi Mendagri yang melampaui kewenangan UU. Terlebih, tidak ada satu ketentuan pun dari UU No. 32 Tahun 2004 yang mendelegasikan kewenangan Presiden dimaksud pada Mendagri. Bertolak dari hal inilah kemudian muncul permasalahan inkonsistensi hukum yang diselesaikan dengan cara mengganti rumusan norma kewenangan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.¹⁹

Berkenan dengan ketentuan pembatalan yang termaktub dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 telah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan diputus oleh MK dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 bertanggal 5 April 2015, yang mana dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa:²⁰

“Dalam perspektif negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks NKRI berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten/kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota dibidang pengaturan. Yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain misalnya melalui kewenangan untuk melakukan “*executive abstract preview*”, bukan mekanisme “*review*” atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Oleh karena itu, terhadap peraturan

daerah sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di “*preview*” oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan sesuai dengan sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD 1945 yakni “*centralized model of judicial review*”, bukan “*decentralized model*”, seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945”.

Bertolak dari putusan MK yang diikuti dengan putusan yang lain yakni Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 maka Mendagri dan Gubernur tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda. Jika pembatalan dimaksud tetap dilakukan dengan menerbitkan produk pembatalan berupa keputusan mendagri justru akan menimbulkan ketidakpastiaan hukum akibat kemungkinan adanya dualisme putusan dari 2 (dua) lembaga peradilan, sebagaimana hal tersebut pun telah dipertimbangkan oleh MK bahwa:²¹

“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 di rugikan dengan berlakunya Perda tersebut. Misalnya, upaya hukum melalui Mahkamah Agung tersebut dikabulkan maka Perda menjadi dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian telah terjadi dualism dalam persoalan yang sama. Potensi dualisme putusan pengadilan antara putusan PTUN dan putusan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung terhadap susbtansi perkara yang sama, hanya berbeda produk hukum akan menimbulkan ketidakpastian

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ Enny Nurbaningsih. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur Di Era Otonomi Luas. Op.Cit.* Hlm. 340.

²¹ Lihat Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2016. Hlm. 206

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”.

Dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan tersebut, maka pembatalan Perda kabupaten/kota melalui mekanisme *executive review* (klarifikasi) adalah bertentangan dengan UUD 1945. Maka berdasarkan putusan MK ini juga mengharuskan pusat untuk menguatkan pengawasan preventif terhadap proses pembentukan Perda. Beberapa pertimbangan pentingnya instrument *executive preview* (evaluasi) dan *judicial review* ketimbang instrumen *executive review*, sebelumnya telah dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie seperti berikut ini:²²

“kewenangan untuk melakukan “*executive preview*” itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme “*review*” atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti “prinsip negara kesatuan” dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di “*preview*” oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat umum. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat untuk umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah bersangkutan.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa adanya peraturan pengujian

terhadap Perda oleh pemerintah pusat melalui instrumen *executive review* semakin menguatkan adanya dominasi politik terhadap supremasi hukum, sebagaimana disebutkan berikut ini:²³

Presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota adalah para pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, yang pencalonannya diajukan oleh partai politik serta gabungan partai politik dengan demikian, jika dibiarkan suatu peraturan daerah yang telah berlaku mengikat untuk umum ditetapkan oleh para politikus yang duduk di lembaga eksekutif dan legislatif ditingkat pemerintahan bawahan, dibatalkan lagi oleh para politikus yang duduk dilembaga eksekutif tingkat pemerintahan atasan, berarti peraturan daerah dibatalkan hanya atas dasar pertimbangan politik belaka. Hal demikian sama saja dengan membenarkan bahwa supremasi hukum ditundukan di bawah supremasi politik.

Namun demikian, dengan berlakunya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tidak serta merta langsung menghilangkan ketentuan *executive review* (klarifikasi) sebagai salah satu bentuk pengawasan oleh pemerintah pusat. Pengawasan *executive review* masih dijalankan guna mengklarifikasi setiap peraturan yang dikeluarkan oleh kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini dikarenakan Perkada merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi oleh karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai *bestuur* dalam rangka mengimplementasikan Perda dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam UU Pemda, sehingga dalam kerangka negara kesatuan pemerintah pusat sebagai satuan *bestuur* yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan Perkada.²⁴

Pembatalan dan mekanisme pengawasan dari Presiden atau Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada

²² Jimly Asshiddiqie. *Perihal Perundang-Undangan.Op.Cit.*, Hlm. 75

²³ Jimly Asshiddiqie. *Perihal Perundang-Undangan.Op.Cit.*, Hlm. 108-110

²⁴ Lihat Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Hlm. 207.

pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai suatu bentuk pengawasan, bukan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam lingkungan *bestuur* oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah. Selain itu dalam putusannya MK berpendapat:²⁵

“Bahwa Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya, baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatalan Perkada dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalannya, tidak seperti Perda. Penyebutan Perkada menggunakan 2 (dua) istilah peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah [vide Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah] atau hanya istilah keputusan kepala daerah [vide Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah]. Dalam perkembangannya, UU Pemda mengatur pembatalan Perkada dan mekanisme pengajuan keberatan pembatalannya yang diatur bersama-sama dengan Perda. Berdasarkan perkembangan tersebut, menurut Mahkamah pembentuk Undang-Undang mendudukan Perkada sebagai keputusan kepala daerah atau disebut juga keputusan tata usaha negara, meski produk hukumnya berupa peraturan bupati/walikota, sehingga mekanisme kontrol oleh pemerintah di atasnya dapat saja dilakukan dan bukan merupakan hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Mekanisme kontrol pemerintahan di atasnya adalah lingkup fungsi administrasi negara (*bestuursfunctie*)”.

Terlihat jelas dari uraian di atas bahwa dalam rangka mewujudkan koherensi, konsistensi, dan keselarasan norma atau kaidah pengujian rancangan peraturan daerah sebelum diundangkan dan mengikat secara umum dan Perda yang telah berlaku maka pengaturan (*ius constituendum*) jenis pengujian yang diperkenankan yaitu pengawasan preventif (*executive preview*) dan pengawasan represif (*judicial review*). Konstruksi pengawasan Raperda dan Perda, baik

pengawasan preventif dan represif masih diperlukan dalam pola hubungan pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan beberapa pertimbangan berikut:²⁶ Pergeseran pengawasan represif dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang sebelumnya menjadi wewenang pemerintah pusat (*executive review*) dan digeser menjadi kewenangan MA (*judicial preview*) merupakan perwujudan ajaran konstitusionalisme dan paham negara hukum. UUD NRI Tahun 1945 menganut pembagian dan pembatasan kekuasaan diantara lembaga atau badan kenegaraan. Kekuasaan pemerintahan negara (eksekutif) berada di tangan Presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), sementara kekuasaan peradilan ada di tangan MA dan MK. Lebih lanjut dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU (termasuk Perda). Sehingga kaidah *executive review* (dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) yang memberi kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menguji dan membatalkan Perda adalah tidak sejalan atau sesuai dengan amanat Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.²⁷

Pengawasan preventif (*executive preview*) merupakan implikasi dari eksistensi dan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Solly Lubis mengemukakan kedudukan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam negara kesatuan bersifat subordinasi.²⁸ Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah itu adalah subordinate terhadap pemerintah pusat. Hubungan subordinasi itu dapat dijalankan menurut asas sentralisasi, konsentrasi, dan asas dekonsentrasi.

Pendapat serupa juga dilontarkan oleh Jimly Asshiddiqie:²⁹

Dalam perspektif sistem negara kesatuan atau *unitary state (eenheidstaat)* adalah logis untuk mengembangkan pengertian

²⁶ Umbu Rauta. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah. Op.Cit.*, Hlm. 302.

²⁷ Umbu Rauta.. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah. Op.,Cit.* Hlm. 303

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ Jimly Asshiddiqie. *Perihal Perundang-Undangan.Op.Cit.* Hlm. 107.

²⁵ Lihat Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Hlm. 208.

bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks NKRI berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota di bidang pengaturan.

Oleh karena itu, berdasarkan beberapa pendapat di atas, walaupun negara Indonesia menganut negara kesatuan dengan sistem desentralisasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) *juncto* Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, tidak serta merta menjadikan pemerintahan daerah begitu bebas atau leluasa dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Konsekuensi dari pola hubungan pusat dan daerah yang dianut UUD NRI Tahun 1945 yaitu kewajiban pemerintah daerah untuk taat pada hak pemerintah pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan, salah satunya terhadap pengawasan pembentukan rancangan peraturan daerah.

Jenis pengawasan preventif terhadap Raperda dan rancangan perkada mencakup Raperda provinsi dan kabupaten/kota yang berkenaan dengan perencanaan pembangunan (RPJPD dan RPJMD), keuangan daerah (baik penetapan, perubahan, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD), pungutan daerah (pajak dan retribusi daerah) dan tata ruang daerah.³⁰

Kewajiban bagi semua Raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD untuk dilakukan register ke pemerintah pusat sebelum disahkan oleh kepala daerah. Kewajiban tersebut termaktub di dalam Pasal 242 UU Nomor 23 Tahun 2014, dimana Gubernur menyampaikan Raperda provinsi kepada Mendagri paling lama (tiga) hari terhitung sejak menerima Raperda dari pimpinan DPRD provinsi, sedangkan bupati/walikota menyampaikan Raperda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 3 (tiga) hari

³⁰ Lihat Pasal 245 UU Nomor 23 Tahun 2014

terhitung sejak menerima Raperda dari pimpinan DPRD kabupaten/kota.³¹ Atas permohonan register tersebut, Mendagri atau Gubernur memberikan nomor register Raperda provinsi atau kabupaten/kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak Raperda diterima. Raperda yang belum diregister belum dapat disahkan oleh kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

Adanya instrumen pengawasan preventif atau evaluasi melalui instrumen register Raperda di latarbelakangi oleh praktik yang terjadi sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004, dimana masih banyak daerah (provinsi, kabupaten/kota) yang belum sepenuhnya mengindahkan ketentuan klarifikasi atau pengujian Perda yang telah ditetapkan kepala daerah ke pemerintah pusat. Minimnya ketaatan daerah untuk menyampaikan klarifikasi Perda dilatarbelakangi oleh tidak adanya sanksi maupun rendahnya ketegasan pemerintah pusat atas hasil pemantauan atau monitoring.³² Dampak dari praktik tersebut, minimnya informasi bagi pemerintah pusat terkait jumlah dan jenis Perda yang telah ditetapkan oleh kepala daerah setiap tahun bahkan beberapa tahun.³³

Beranjak dari praktik sebagaimana diuraikan di atas, kaidah yang menegaskan adanya kewajiban register Raperda dimaksudkan agar pemerintah pusat secara dini mengetahui jumlah dan jenis Raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD provinsi atau kabupaten/kota. Konsekuensi dari kewajiban register tersebut, dalam Pasal 243 UU Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa Raperda yang belum mendapatkan nomor register, belum dapat ditetapkan oleh kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

Untuk mengawasi ada tidaknya ketaatan kepala daerah dalam melakukan register, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda kabupaten/kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Mendagri.³⁴ Hasil

³¹ Lihat Pasal 242 UU Nomor 23 Tahun 2014

³² Umbu Rauta. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah. Op., Cit.* Hlm. 294.

³³ *Ibid.*,

³⁴ Umbu Rauta. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan*

evaluasi dan pemberian nomor register tersebut merupakan langkah pengawasan preventif yang sudah sangat tepat dilakukan oleh pemerintah daerah. Dengan adanya pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan koridor konstitusi dan undang-undang dalam sistem pemerintahan nasional dan dapat mencapai tujuan negara pada tingkat daerah secara efektif dan efisien.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan eksekutif dalam melakukan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah telah jelas diatur dalam Pasal 242, Pasal 243, dan Pasal 245 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang mengatur juga kegiatan konsultasi, fasilitasi, verifikasi dan evaluasi suatu rancangan perda dan perkara. Dari kedua aturan ini kewenangan eksekutif dalam melakukan kegiatan pratinjau hanya berlaku bagi rancangan peraturan daerah tertentu yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
2. Implikasi kegiatan pratinjau/evaluasi suatu rancangan peraturan daerah sebelum diundangkan dapat mencegah adanya Raperda yang materi muatannya berpotensi tidak sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, maupun kesusilaan dan kegiatan pratinjau ini dapat dijadikan peluang bagi pemerintah untuk mengawasi kualitas Perda serta menjamin kesatuan sistem hukum nasional dengan produk hukum daerah. Pengawasan ini dilakukan dengan cara kewajiban pemberian nomor register terhadap rancangan

peraturan daerah, apabila rancangan peraturan daerah belum mendapatkan nomor register maka rancangan peraturan daerah tersebut belum dapat disahkan oleh kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah dan kemudian harus dilakukan perbaikan serta penyempurnaan terlebih dahulu.

B. Saran

1. Pentingnya mekanisme kontrol pengawasan pemerintah pusat kepada daerah (*executive preview*) terhadap pratinjau rancangan peraturan daerah harus dimaksimalkan pelaksanaannya dan diperluas ruang lingkungannya mencakup seluruh jenis Raperda dan tidak hanya terbatas kepada Raperda penetapan/perubahan/pertanggungjawaban APBD, Raperda daerah dan retribusi daerah, Raperda tata ruang, dan Raperda RPJPD dan RPJMD agar dapat meminimalisir terjadinya pembatalan Perda yang dikarenakan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, kesusilaan dan tidak sesuai dengan aspirasi serta keadaan kondisi yang berkembang di masyarakat.
2. Sistem ini perlu dijadikan sebagai kewajiban pemerintah pusat (eksekutif) untuk senantiasa melaksanakan evaluasi atau pratinjau (*executive preview*) terhadap seluruh Raperda provinsi dan kabupaten/kota. Selain itu, instrumen pengawasan berupa konsultasi dan fasilitasi, yang selama ini tidak diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 namun diatur dalam peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan kebijakan (*beleids regels*) berupa surat edaran Mendagri, perlu dituangkan dalam norma pada tataran Undang-Undang, sehingga lebih memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu penting untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat sejak tahapan PropemPerda, hal ini dilakukan agar dapat menggali masukan langsung dari masyarakat dan

berdampak positif terhadap pembentukan Perda.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, J. 2004. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta.
- . 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- . 2014 . *Perihal Undang-Undang*. Depok: Rajawali Pers.
- Abdullah, R. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Cet. Ke-1.. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Budiardjo, M. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ence, Iryanto. 2008. *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi..* Makasar: PT Alumni
- HR, Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Harun, R. 2004. *Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Menjaga Denyut Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Hasyimzoem, dkk. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, Ni'matul. 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- . 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrati, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Karim, A dan Dayanto. 2019. *Peraturan Daerah Responsif Fondasi Teori, Metode, dan Teknik Pembentukan*. Malang: Setara Press.
- Lubis, S. 1998. *Pergeseran Garis Politik dan Perundangundangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Alumni. Bandung.
- Manan, B. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- . 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung.
- . 1999. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- . 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.
- . 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.
- Marbun, SF. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Marzuki, L. 2006. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Nurbaningsih, E. 2019. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*. Depok: Rajawali Pers.
- Palguna. 2018. *Mahkamah Konstitusi Dasar pemikiran, Kewenangan, dan, Perbandingan dengan Negara Lain*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rauta, Uumbu. 2016. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Salim dan Erlies Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sarundajang, S. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soehino. 1997. *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Liberty.
- Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.