



KEWENANGAN EXECUTIVE REVIEW OLEH BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM PENATAAN REGULASI

Bagas Novantyo Wibowo*, Lita Tyesta A.L.W, Untung Sri Hardjanto
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : ayurizkys@gmail.com

Abstrak

Berangkat dari fungsi analisa dan evaluasi hukum yang dimiliki oleh BPHN, yang dalam hal serupa pula termaktub dalam Pasal 1031 dan Pasal 1032 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham. Apabila dikaitkan dengan kewenangan dari BPHN atas analisis dan evaluasi suatu produk hukum, maka konsep yang ditemukan adalah pengujian peraturan perundang-undangan (executive review). Permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah bagaimana fungsi executive review dalam penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana tugas dan fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional melalui kewenangan executive review dalam penataan peraturan perundang-undangan.. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah yuridis normatif. Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian dalam penelitian ini adalah metode studi kepustakaan. Metode pengumpulan data dilakukan penulis dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Analisis permasalahan hukum yang terjadi sangat penting untuk dilakukan secara hati-hati agar menghasilkan rekomendasi yang tepat sebagai solusi dari permasalahan. BPHN memiliki tim khusus untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan secara tematik atau hanya ditujukan terhadap undang-undang tertentu. Mulai 2015, fungsi itu dijalankan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kata Kunci : *Executive Review*; BPHN; Penataan Regulasi

Abstract

Departing from the legal analysis and evaluation function owned by BPHN, which in a similar case is also contained in Article 1031 and Article 1032 of Regulation of the Minister of Law and Human Rights Number 29 Year 2015 concerning Organization and Work Procedures of the Ministry of Law and Human Rights. It was related to the authority of BPHN over the analysis and evaluation of a legal product, the concept found is executive review. The problem in writing this law is how the executive review functions in structuring laws and regulations in Indonesia and how the duties and functions of the National Law Development Agency through the authority of executive review in structuring legislation. The research method used in writing this law is normative juridical. The specification used in research in this study is the literature study method. The data collection method was done by the writer using primary data and secondary data. Analysis of legal problems that occur is very important to be carried out carefully in order to produce appropriate recommendations as solutions to problems. BPHN has a special team to evaluate statutory regulations thematically or only for specific laws. Starting 2015, this function is carried out by the National Law Analysis and Evaluation Center which was established through Presidential Regulation Number 44 of 2015 concerning the Ministry of Law and Human Rights..

Keywords : *Executive Review*; BPHN; Regulatory Arrangement

I. PENDAHULUAN

Personifikasi dari negara hukum sebagai manifestasi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 diwujudkan dengan majemuknya peraturan perundang-undangan yang menjadi akar permasalahan. Persoalan bawaan negara hukum adalah potensi disharmonisasi dan insinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam implementasinya sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum, tidak efektif dan efisien dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan itu sendiri, dan terjadinya disfungsi hukum, yakni dimana hukum tidak berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa, dan memberikan sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Disharmonisasi dan insinkronisasi peraturan perundang-undangan juga mengakibatkan *hyper regulations* atau obesitas hukum. Terlalu banyaknya regulasi yang tidak begitu diperlukan atau tidak berkesesuaian terkadang mengakibatkan penyelenggara negara menjadi kaku dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan sehingga seakan-akan kewenangan yang dimiliki oleh penyelenggara negara menjadi amat terbatas dan cenderung tidak responsif atas situasi dan kondisi yang ada.¹ Oleh karena itu, penataan

¹Rianda Dirkareshza, Kompetensi DPD RI dalam Mengemban Amanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai Lembaga Tinggi Negara, Jurnal Yuridis, Desember 2019, Vol. 6, No. 2, hlm 24.

bentuk, susunan, penamaan, prosedur pembentukan, penetapan, pengundangan, pencabutan atau pembatalannya serta pengelolaan informasi dan pendokumentasiannya perlu diatur secara tertib dan sistematis.²

Peraturan perundang-undangan yang belum tertata dengan baik mengakibatkan disharmonisasi dan insinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal. Dalam pembentukan hukum yang baik, terdapat 3 (tiga) aspek yang menjadi bahan pertimbangan pembentukannya. Pertama, keabsahan secara yuridis (*juridische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Kedua, keabsahan sosiologis (*seziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat. Ketiga, keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.³ Revitalisasi dan reformasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal penting, karena jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ada saat ini sudah terlalu banyak sehingga menimbulkan kondisi *hyper regulations*. Hal ini

² Syahlan, Rekonstruksi Penataan Peraturan Perundang-Undanguan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan, Wacana Hukum: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi, Desember 2019, Vol 25, No.1, hlm 95.

³Imam Syaekani, Dasar-Dasar Politik Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006),hlm 53.

jika dibiarkan terus-menerus dapat menghambat penyelenggaraan pemerintahan negara.

Disharmonisasi peraturan perundang-undangan juga dapat terjadi karena egoisme sektoral kementerian/lembaga dalam proses perencanaan dan pembentukan hukum. Disharmonisasi hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang.

Posisi kewenangan pembuat norma hukum sebagai penjawantahan fungsi ketatanegaraan dalam *trias politica* yang berupa eksekutif, legislatif, dan yudikatif, kewenangan untuk mengatur dan membuat aturan (*regelling*) tidak hanya menjadi domain kewenangan lembaga legislatif. Dalam perkembangan negara hukum yang modern, kewenangan untuk membentuk norma hukum oleh legislatif tidak dapat diterapkan secara limitatif karena kebutuhan dalam praktik menjadikan semua fungsi lembaga memerlukan kewenangan untuk membentuk peraturannya masing-masing.

Dalam koridornya, kewenangan hak uji perundang-undangan di Indonesia terdelegasikan kepada 3 (tiga) lembaga. Pengujian oleh lembaga eksekutif yang disebut dengan *executive review*, pengujian oleh lembaga legislatif yang disebut dengan *legislative review*, dan pengujian oleh lembaga yudikatif

yang disebut dengan *judicial review*.⁴ Kewenangan hak uji peraturan perundang-undangan ini diberikan sesuai dengan isi atau materi peraturan perundang-undangannya. Adanya 3 (tiga) lembaga yang memiliki kewenangan hak uji ini dibentuk agar terciptanya sistem *check and balances* dalam tata pemerintahan.

Lembaga eksekutif Indonesia adalah presiden, wakil presiden dan kabinetnya. Dalam hal ini lembaga eksekutif yang mengemban tugas mengenai peraturan perundang-undangan adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), yang berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang mana memiliki tujuan guna pemenuhan kepastian hukum terhadap masyarakat dan mencegah terjadinya pembatasan kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).⁵ Kementerian Hukum dan HAM dalam mewujudkan misinya dalam hal perencanaan hukum serta penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), pembinaan dan pengembangan sistem hukum melalui kegiatan penelitian dan pengkajian hukum guna menegakkan supremasi hukum, dilakukan melalui suatu lembaga yang bernama Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

⁴Jimly Assyidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm 590.

⁵Jimly Assyidiqie, Perihal Undang – Undang di Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm 11.

Pasal 38 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, berbunyi bahwa : “Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Lebih lanjut dalam Pasal 39 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;
2. Pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
3. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
4. Pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Berangkat dari fungsi analisa dan evaluasi hukum yang dimiliki oleh BPHN, yang dalam hal serupa pula termaktub dalam Pasal 1031 dan Pasal 1032 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham. Apabila dikaitkan dengan kewenangan dari

BPHN atas analisis dan evaluasi suatu produk hukum, maka konsep yang ditemukan adalah pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*).

Sasaran objek dari *executive review* ialah peraturan yang bersifat *regelling* melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (eksekutif) tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.⁶ Adapun fungsi utama dari *executive review* yakni sebagai kontrol normatif yang dimaksudkan untuk mencegah agar segala bentuk kegiatan pemerintah dalam menjalankan kegiatan pemerintahan tidak terjebak pada praktik otoritarian.⁷ Selain itu, *executive review* dapat dijadikan suatu filter untuk mengurangi adanya pengujian undang-undang (*judicial review*). Selain itu, urgensi peran vital adanya *executive review* yakni untuk mencegah pertentangan hierarki yang mana dalam hal ini BPHN merupakan perpanjangan tangan dari Presiden selaku pengembal kekuasaan eksekutif.⁸

⁶Zainal Arifin Hoesein, Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 63.

⁷Paulus Effendi Lotulung, Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak Uji Materiil (Judicial Review), (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, 2000), hlm 15-16.

⁸ Muhammad Siddiq Armia, Eksekutif Review Terhadap Perda di Daerah Otonomi Khusus, Jurnal *Rechtvinding*, 15 Agustus 2016, Volume 5, Nomor 2, hlm 247.

Analisa dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*). Analisa dan evaluasi hukum dilakukan dengan menilai apakah peraturan yang selama ini telah dikeluarkan dan berlaku (*existing*) telah mencapai tujuan pembentukannya, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut dalam masyarakat.⁹

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di muka, ada beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam karya tulis ini sebagai berikut:

1. Apa fungsi executive review dalam penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimana tugas dan fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional melalui kewenangan executive review dalam penataan peraturan perundang-undangan?

II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif karena merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) atau penelitian hukum doktriner, serta dapat dinamakan penelitian hukum kepustakaan atau penelitian data sekunder (disamping adanya penelitian sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer).

⁹Taufik H. Simatupang, Mendudukan Konsep Executive Review dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 13 Juni 2019, Volume 19, hlm 226.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. FUNGSI EXECUTIVE REVIEW DALAM PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Pada dasarnya pembentukan peraturan perundang-undangan untuk memberikan kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat, bukan sebaliknya. Hal ini menjadi *qonditio sine quanon* dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapannya, yang harus memperhatikan aspek substansi dan teknik perancangan. Demikian pula pembentukan peraturan perundang-undangan adalah landasan hukum bermasyarakat, secara teoritis hukum (peraturan perundang-undangan) adalah “alat untuk merekayasa masyarakat kearah yang lebih baik”. Kadang-kadang orang ingin menggunakan perundang-undangan itu untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata. Penguasaan atau pengarah proses sosial ini disebut “*social engenering*”.¹⁰

Di dalam Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Pasal 39 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal

¹⁰ C.J.M. ars. Schuyt dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa). Halaman. 117

38, Badan Pembinaan Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi:

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

Untuk melaksanakan fungsi analisa dan evaluasi hukum, Pasal 1031 Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham menyebutkan bahwa Pusat Analisis Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan analisis dan evaluasi hukum. Lebih lanjut dalam Pasal 1032 disebutkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1031 Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi (f) Pengembangan jabatan fungsional di lingkungan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. Apabila analisis dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*), maka *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak

executive diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah “control internal” yang dilakukan oleh pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk regeling maupun *beschikking*. Sasaran objek “*executive review*” adalah peraturan yang bersifat regeling melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang dibuat pemerintah tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum bagi masyarakat¹¹.

Analisis dan evaluasi hukum merupakan bagian dari konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*) yang selama ini belum begitu dikenal dalam praktek ketatanegaraan dibandingkan konsep *judicial review*, atau *legislative review*. Analisis dan evaluasi hukum merupakan proses *review* suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya tidak dilakukan terhadap rancangan peraturan yang belum diterapkan. Analisis evaluasi hukum dilakukan dengan menilai apakah peraturan yang selama ini telah dikeluarkan dan berlaku (*existing*) telah mencapai tujuan pembentukannya, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut dalam masyarakat. Analisis permasalahan hukum yang terjadi sangat penting untuk dilakukan secara hati-hati agar menghasilkan

¹¹ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), Halaman. 63.

rekomendasi yang tepat sebagai solusi dari permasalahan.

Hasilnya berupa rekomendasi terhadap status peraturan perundang-undangan, apakah diubah, dicabut atau tetap. Rekomendasi ini digunakan sebagai bahan kajian penyusunan kerangka regulasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan bahan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Progsun PP Perpres), namun tidak demikian di tingkat daerah. Istilah *review* relatif lebih dikenal sebagai salah satu bentuk pengawasan dan kontrol pemerintah agar Peraturan Daerah (Perda) tetap sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi. Pemberian kewenangan membuat Perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya.

Namun hingga kini, masih muncul masalah akibat Perda. Berbagai pemberitaan dan laporan menyebutkan adanya Perda-perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Selain itu, Kemendagri juga telah banyak membatalkan Perda bidang retribusi dan pajak daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun demikian, Perda menjadi salah satu elemen dasar bagi pelaksanaan desentralisasi. Kewenangan membentuk Perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme untuk mengawasi

pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk Perda¹².

Pengawasan Perda diperlukan dalam menjaga kesesuaian peraturan di tingkat lokal dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. *Review* juga diperlukan untuk mengontrol agar peraturan yang dibuat tidak melanggar prinsip-prinsip dasar dalam bernegara seperti perlindungan hak asasi manusia. Peraturan perundang-undangan mengatur dua mekanisme *review* atau pengawasan terhadap Perda, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi perda yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi Perda yang dimiliki oleh Mahkamah Agung (*judicative power*). Kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan Perda. Dalam prakteknya dua mekanisme ini belum dapat berjalan optimal karena dihadapkan pada beberapa permasalahan. Permasalahan dalam lingkup *executive review* antara lain dipengaruhi oleh regulasi yang mengaturnya. Inkonsistensi antara peraturan di tingkat yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat teknis menyebabkan lemahnya implementasi sistem yang telah dibuat. Seperti pengaturan kewenangan pembatalan, pelibatan pemerintah propinsi dalam mengawasi

Perda kabupaten/kota, dan koordinasi dan kerjasama antara

¹² Luky Sandra Amalia, PERATURAN DAERAH BERMASALAH, Jakarta: Ombak bekerjasama dengan The Habibie Center, EDISI XXXVII / NO.1 / 2011. Halaman. 231-250.

kementerian yang mempunyai kewenangan terkait Perda. Selain regulasi, masalah dalam *executive review* juga disebabkan oleh inisiatif dari kementerian yang berwenang untuk menjalankan sistem pengawasan secara menyeluruh. Sementara itu, dalam pelaksanaan *judicial review* permasalahan yang dihadapi antara lain terkait dengan mekanisme yang menyulitkan masyarakat dalam menempuh prosedur untuk mengajukan *judicial review* Perda. Seperti pembatasan waktu pengajuan Perda, pembebanan biaya pendaftaran dan penanganan perkara, jangka waktu pemeriksaan dan transparansi dalam pemeriksaan permohonan. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk memperbaiki mekanisme *review* Perda.

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

mengajukan permohonan *judicial review*. Selain itu, kewenangan *judicial review* Perda ini juga perlu diatur dalam undnag-undang pemerintahan daerah.

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

provinsi dan" yang tercantum dalam Pasal 251 ayat 7, serta Pasal 251 ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini merupakan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan Perda oleh Gubernur dan Menteri. Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 Ayat 1, 2, 7 dan 8 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut Perda provinsi. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 Undang-undang Pemerintahan Daerah sepanjang mengenai Perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional MA. "Oleh karena dalam Pasal 251 Ayat 1 dan Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan Perda provinsi melalui mekanisme *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para pemohon *a quo* sehingga Mahkamah berpendapat, Pasal 251 Ayat 1 dan 4 UU 23/2014 sepanjang frasa 'Perda Provinsi dan bertentangan dengan

UUD 1945," demikian bunyi putusan MK.¹³ Dalam negara hukum dengan bentuk kesatuan memang sudah sepatutnya pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi (termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) yang lahir di daerah. Implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum. Mengingat proses pembentukan suatu produk hukum daerah membutuhkan waktu, biaya, dan tenaga yang tidak sedikit. Sehingga jauh lebih efektif dan efisien apabila pengujian dilakukan oleh pemerintah pada saat sebelum produk hukum daerah tersebut diundangkan. Hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD RI yang sama sekali tidak memberikan delegasi kewenangan pengujian terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah kepada lembaga eksekutif. Menyikapi putusan MK yang menghapus kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda karena dianggap bertentangan UUD RI 1945, tentunya akan kontraproduktif dengan tugas dan fungsi evaluasi dan analisis yang akan digagas oleh Kementerian

¹³ Fachri Fachrudin, "Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi," *Kompas.Com*, diakses pada 16 Oktober 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cabut.kewenangan.mendagri.batalkan.perda.provinsi>.

Hukum dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Esensi dari putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya menguatkan kembali Pasal 24 UUD RI 1945, yang mendudukkan kekuasaan lembaga negara untuk menguji dan membatalkan produk peraturan perundang-undangan adalah kewenangan kekuasaan kehakiman (MK dan MA), termasuk juga menjadi persoalan jika *judicial review* yang selama ini menjadi ranah kekuasaan yudikatif melalui mekanisme litigasi (peradilan), kini justru dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif secara non litigasi (diluar peradilan). Sebagaimana kita ketahui beberapa waktu lalu pemerintah melalui Kemenkumham, membuat keputusan kontroversial dengan menerbitkan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi. Ketentuan tersebut dapat disebut sebagai sidang *judicial review* ala Kemenkumham yang dilakukan melalui mekanisme non litigasi.

Dalam Permenkumham, sengketa regulasi yang bisa digugat melalui mekanisme non litigasi di Kemenkumham, yaitu peraturan eksekutif di bawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Surat edaran Menteri, Perda, Peraturan Gubernur hingga peraturan di tingkat desa.¹⁴ Polemik atas keberadaan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa

Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi ini kemudian dicabut dengan diterbitkannya Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi). Kecuali judul yang berbeda (Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi dengan Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi), kedua materi muatan Permenkumham tersebut “relatif” sama.

B. HAMBATAN YANG DIHADAPI OLEH BPHN / PUSANEVKUMNAS

1. Ketiadaan Langkah Pemantauan Dan Evaluasi, Termasuk Di Dalamnya *Ex- Post Review Dan Impact Assessment*

Salah satu faktor yang diyakini turut berkontribusi terhadap kondisi *hiper-regulasi* adalah ketiadaan langkah pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi peraturan perundang-undangan, terutama sesudah suatu peraturan perundang-undangan disahkan dan berlaku. Dari penilaian terhadap 186 negara yang dilakukan oleh Bank Dunia¹⁵, tata kelola regulasi yang berlangsung di Indonesia masih mengabaikan kriteria *ex- post review*.

¹⁵ The Global Indicators of Regulatory Governance (sebagaimana yang terpublikasi dalam www.rulemaking.worldbank.org per November 2018). Penilaian ini menyajikan pengukuran tentang aspek transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas pemerintah dalam siklus penyusunan peraturan.

¹⁴ Andryan, “Judicial Review Non Litigasi Dalam Perspektif Negara Hukum,” *Buletin Konstitusi*, Edisi 002, 2018.

Terhadap empat elemen *ex-post review*, Indonesia dikategorikan tidak memiliki pengaturan yang mengharuskan lembaga pemerintah melakukan *ex-post review*. Empat elemen *ex-post review* dimaksud adalah (i) kewajiban lembaga pemerintah melakukan *ex-post review*; (ii) kepemilikan kriteria peraturan yang akan di-review; (iii) pilihan metode/pendekatan; dan (iv) pengaturan *ex-post review* dalam suatu undang-undang. Bahkan, UU PPP pun tidak mengatur tahap *ex-post review* terhadap suatu undang-undang. Tidak hanya *ex-post review*, komponen lain yang dinilai adalah *impact assessment*. Temuan Bank Dunia terhadap praktik tata kelola regulasi di Indonesia mengonfirmasi bahwa pengukuran dampak atas pemberlakuan peraturan perundang-undangan belum melembaga di seluruh lembaga pemerintah. Penyebabnya, mulai dari tidak adanya ketentuan yang mewajibkan tahapan *impact assessment*, hingga tidak adanya petunjuk teknis yang dapat diadopsi oleh lembaga pemerintah.

Ketiadaan langkah pemantauan dan evaluasi, termasuk di dalamnya *ex-post review* dan *impact assessment*, mengakibatkan sulitnya mengetahui secara pasti tingkat efektivitas suatu peraturan. Padahal, dari pemantauan dan evaluasi, pembentuk peraturan atau pengambil kebijakan dapat mengukur jarak (*gap*) antara maksud pengaturan dengan penegakan aturan. Selain itu, pada tahap akhir pemantauan dan evaluasi, dapat diketahui pula apakah pilihan solusi yang sudah dinormakan dalam batang tubuh peraturan sudah tepat

atau belum, termasuk relevansi keberadaan peraturan itu sendiri.

2. Pembentukan Peraturan Yang Kurang Sensitif Terhadap Proyeksi Sumber Daya Implementasi Hingga Abai Terhadap Tujuan Atau Hasil Yang Bisa Diukur

Tantangan reformasi regulasi semakin berat bukan hanya karena pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan belum menjadi tradisi dan melembaga dalam siklus legislasi di Indonesia, tetapi juga karena pembentukan peraturan yang kurang sensitif terhadap proyeksi sumber daya implementasi hingga abai terhadap tujuan atau hasil yang bisa diukur.

Polemik tentang tingkat efektivitas peraturan perundang-undangan terjadi karena tidak adanya kesepakatan mengenai tujuan atau hasil akhir yang diinginkan oleh peraturan perundangan-undangan. Artinya, terdapat perbedaan persepsi tentang perubahan yang dikehendaki dari sebuah peraturan perundang-undangan. Situasi itu sering kali semakin diperumit oleh beberapa faktor, seperti rumusan tujuan atau hasil akhir yang tidak terukur, pembentuk peraturan cenderung hanyamengandalkan rumusan normatif, pembentuk peraturan luput atau tidak membuat pengaturan yang jelas mengenai aktor pelaksana peraturan, hingga substansi peraturan yang seharusnya tidak perlu masuk dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

3. Adanya Ego-Sektoral Atau Dominasi Kepentingan Kementerian/ Lembaga Sektor

Adanya peraturan yang tidak efektif dapat pula dipengaruhi oleh adanya ego-sektoral atau dominasi kepentingan kementerian/ lembaga sektor. Hal itu berakar pada ketidakjelasan dan tumpang tindih kewenangan. Akibatnya, dua atau lebih kementerian/ lembaga dapat terlibat dalam suatu konflik kewenangan. Mereka mengeluarkan suatu peraturan yang materi muatannya saling bersinggungan dengan kewenangan masing-masing. Bisa saja tujuan dilahirkannya peraturan tersebut positif, tetapi dipersoalkan di kemudian hari oleh satu kementerian/ lembaga lain.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan yang telah dibahas pada bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1) Fungsi analisa dan evaluasi hukum yang dimiliki oleh BPHN, yang dalam hal serupa pula termaktub dalam Pasal 1031 dan Pasal 1032 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham yang memiliki konsep pengujian peraturan perundang-undangan (*executive review*). Sasaran objek dari *executive review* ialah peraturan yang bersifat regelling melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (eksekutif) tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat. Adapun fungsi utama

dari *executive review* yakni sebagai kontrol normatif yang dimaksudkan untuk mencegah agar segala bentuk kegiatan pemerintah dalam menjalankan kegiatan pemerintahan tidak terjebak pada praktik otoritarian. Selain itu, *executive review* dapat dijadikan suatu filter untuk mengurangi adanya pengujian undang-undang (*judicial review*). Selain itu, urgensi peran vital adanya *executive review* yakni untuk mencegah pertentangan hierarki yang mana dalam hal ini BPHN merupakan perpanjangan tangan dari Presiden selaku pengemban kekuasaan eksekutif

2) BPHN memiliki tim khusus untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan secara tematik atau hanya ditujukan terhadap undang-undang tertentu. Mulai 2015, fungsi itu dijalankan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia .

SARAN

1. Pilihan untuk melakukan penguatan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah dengan membentuk satu lembaga yang fokus menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Opsi itu juga merujuk pada rekomendasi OECD yang mengusulkan adanya institusi independen yang fokus mengawal pelaksanaan reformasi regulasi, sekaligus menjadi otoritas tunggal dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Perlunya melaksanakan perencanaan regulasi yang sesuai dengan perencanaan pembangunan dan melakukan harmonisasi berupa penilaian kesesuaian substansi usulan peraturan dengan materi muatan, serta sinkronisasi dengan ketentuan pada peraturan perundang-undangan lainnya, serta perlunya melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly 2004. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Yasrif Watampone.
- Asshiddiqie, Jimly . 2006. *Perihal Undang – Undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).
- Hoesein Zainal Arifin, 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).=-
- Lotulung, Paulus Effendi. 2000. *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak Uji Materiil (Judicial Review)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, 2000).
- Syaukani, Imam. 2007 *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

Assyidiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007).

JURNAL

- Amalia, Luky Sandra. 2011. *PERATURAN DAERAH BERMASALAH*, Jakarta: Ombak bekerjasama dengan The Habibie Center, EDISI XXXVII / NO.1
- Andryan, 2018. “Judicial Review Non Litigasi Dalam Perspektif Negara Hukum,” *Buletin Konstitusi*, Edisi 002,
- C.J.M. ars. Schuyt dalam Rahardjo, Satjipto. 2012. *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa).
- Dirkareshza, Rianda. 2019. *Kompetensi DPD RI dalam Mengemban Amanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai Lembaga Tinggi Negara*, *Jurnal Yuridis*, Desember 2019, Vol. 6, No. 2.
- Siddiq, Armia Muhammad. 2016. *Eksekutif Review Terhadap Perda di Daerah Otonomi Khusus*, *Jurnal Rechtvinding*, 15 Agustus 2016, Volume 5, Nomor 2.
- Simatupang, Taufik H. . 2019. *Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Penelitian*



Hukum De Jure, Vol. 19, No. 2
Juni.

Syahlan, Rekonstruksi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Wacana Hukum: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi, Desember 2019, Vol 25, No.1.

SUMBER ONLINE

Effective And Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries,

Jacobs and Associate, 2006 (versi awal dari draf ini dipresentasikan di World Bank Conference: Reforming the Business Environment, Cairo 2005).

The Global Indicators of Regulatory Governance (sebagaimana yang terpublikasi dalam www.rulemaking.worldbank.org per November 2018). Penilaian ini menyajikan pengukuran tentang aspek transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas pemerintah dalam siklus penyusunan peraturan.