

DUALISME PENGUJIAN PERATURAN DAERAH: LEGITIMASI KONSTITUSIONAL DAN MENGAKHIRI AMBIVALENSI PENYELESAIAN HUKUM

Alwadud Lule

Universitas Pasifik Morotai
Jl. Siswa Desa Darame, Pulau Morotai, 97771
dutunipas@gmail.com

Abstract

As a regional legislative product, legally the existence of regional regulations is recognized in the hierarchy of laws and regulations whose position is under the law. The design of the post-reform regulatory review of regional regulations places two institutions simultaneously in assessing/testing the legality of regional regulations, namely the Supreme Court through a judicial review mechanism and the Government (President, Minister of Home Affairs, and the Governor) through an executive review mechanism. Both institutions have constitutional legitimacy so that it leaves a complex problem in the implementation process. The existence of dualism control of regional legal norms will create legal dilemmas which in practice have an impact on legal ambivalence. However, the problem of dualism in reviewing Regional Regulations is resolved through the constitutional route by conducting a judicial review of the Special Regional Government Law which regulates the cancellation of Regional Regulations.

Keywords: Local Regulations; Executive Review; Judicial Review

Abstrak

Eksistensi peraturan daerah sebagai produk legislatif daerah, secara legalitas diakui dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang. Desain pengaturan pengujian peraturan daerah pasca reformasi menempatkan dua lembaga sekaligus dalam menilai/menguji legalitas peraturan daerah, yaitu Mahkamah Agung melalui mekanisme judicial review dan Pemerintah (Presiden, Mendagri, dan Gubernur) melalui mekanisme executive review. Kedua lembaga tersebut memiliki legitimasi konstitusional sehingga menyisahkan kompleksitas persolan dalam proses implementasinya. Adanya dualisme control norma hukum daerah akan menimbulkan dilema hukum yang dalam praktiknya berimbas pada ambivalensi hukum. Namun problem dualisme pengujian Perda diselesaikan melalui jalur konstitusional dengan melakukan judicial review terhadap UU Pemerintahan Daerah khusus yang mengatur perihal pembatalan Perda.

Kata Kunci: Peraturan Daerah; Executive Review; Judicial Review

A. Pendahuluan

Peraturan daerah merupakan produk politik bersama antara DPRD dan Kepala Daerah yang dijadikan instrument hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sebagai instrument hukum daerah, peraturan daerah mendapatkan keistimewaan dalam hirarki

peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang. Sama halnya dengan undang-undang yang dalam pembentukannya melibatkan kehendak-kehendak politik tertentu, peraturan daerah juga secara politik hukum selalu saja menemui fakta-fakta yang memberikan semacam legitimasi bahwa intervensi kepentingan-kepentingan politik tertentu merupakan *das sein* dalam proses pembentukannya.

Sebagai produk politik, eksistensi peraturan daerah tidak terlepas dari intervensi anasir-anasir kepentingan kelompok tertentu, atau dapat pula dikembangkan pengertian bahwa peraturan daerah merupakan kristalisasi atau formulasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi secara kontradiktif, baik melalui alternative kompromi dalam melegalkan kepentingan maupun melalui dominasi kekuatan politik mayoritas dalam proses perumusannya. Oleh sebab itu, karena peraturan daerah secara politik hukum dianggap sebagai “produk politik”, maka tentunya pengawasan atas eksistensi peraturan daerah merupakan sebuah keharusan atau mutlak diperlukan. Pengawasan atau control atas peraturan daerah adalah hal yang sangat relevan dan urgen agar substansi dan implementasi peraturan daerah tidak menyimpang dari UUD 1945 (konstitusi) atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹

Konstruksi pengawasan atau pengujian peraturan daerah diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.² Undang-undang tersebut memberikan spesialisasi kepada Mendagri dan Gubernur untuk mencermati atau menguji sekaligus membatalkan peraturan daerah apabila materi muatannya bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kesusilaan. Hal ini mengindikasikan bahwa undang-undang pemerintahan daerah prinsip pengujiannya pengacu pada mekanisme *eksecutive review*. Artinya bahwa mekanisme control norma hukum daerah dilakukan oleh Pemerintah atau kekuasaan eksekutif (mendagri dan gubernur).

Selain control norma hukum daerah melalui mekanisme *eksecutive review*, undang-undang pemerintah daerah juga mengintegrasikan kontrol peraturan daerah melalui prosedur “*executive abstract preview*”, yaitu suatu model pengujian peraturan daerah oleh pemerintahan atasan (mendagri/gubernur) melalui evaluasi rancangan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Prosedur “*abstract preview*” dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan dinyatakan mengikat untuk umum.

Dalam perspektif yang berbeda, UUD 1945 memanasifestasikan control peraturan daerah melalui mekanisme “*judicial review*”, yaitu suatu model pengawasan atau pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial dalam hal ini adalah Mahkamah Agung untuk memastikan

¹ Alwadud Lule, *Problematika dan Idealitas Pengawasan Produk Hukum Daerah*, Cetakan Pertama. Depok: Rajawali Pers, 2018, hlm. 141.

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

apakah substansi peraturan daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, *judicial review* peraturan daerah oleh Mahkamah Agung bukan hanya berkaitan dengan substansi atau uji material atas peraturan daerah, melainkan Mahkamah Agung juga melakukan pengujian formil, yakni suatu pengujian atau penilaian terhadap tata cara atau mekanisme pembentukan peraturan daerah.

Kompetensi Mahkamah Agung melakukan “*review*” terhadap peraturan daerah sesungguhnya secara konstitusional diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*”. Sedangkan dalam system hukum nasional, peraturan daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang. Dengan demikian, dalam terminology UUD 1945, Mahkamah Agung memiliki legitimasi-konstitusional untuk menguji legalitas peraturan daerah melalui mekanisme “*judicial review*”.

Penjabaran diatas telah memberikan konsepsional bahwa konstruksi pengawasan atau pengujian peraturan daerah menempatkan dua lembaga sekaligus, yaitu Pemerintah melalui mekanisme *executive review* dan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Adanya dualisme pengujian peraturan daerah ini akan menimbulkan dilema hukum yang dalam praktiknya akan berimbas pada ambivalensi hukum.

B. Pembahasan

1. Legitimasi Konstitusional Pengujian Peraturan Daerah

Setelah amandemen UUD 1945, peraturan daerah mendapatkan legitimasi konstitusional sebagai instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Materi muatan Perda dibatasi hanya sebatas dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pembentukan dan organ yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan daerah mirip dengan undang-undang. Pertama seperti undang-undang maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Jika undang-undang dibuat oleh legislatif pusat dengan persetujuan bersama dengan Presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka peraturan daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah

daerah setempat dengan perkataan lain, sama dengan produk legislatif yang melibatkan peran wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat.³

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah itu dengan undang-undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-Undang berlaku secara nasional, sedangkan Peraturan Daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah provinsi, daerah wilayah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Oleh karena itu, peraturan daerah itu ubahnya adalah "*local law*" atau "*locale wet*", yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*lokal legislation*).⁴

Sebagai produk hukum daerah yang dalam proses pembentukannya melibatkan kepala daerah dan DPRD, yang notabene merupakan lembaga atau organ politik, bukan tidak mungkin dalam pengaturannya mengandung unsur yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, dibutuhkan sebuah mekanisme tertentu untuk mengontrol agar Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama DPRD tidak keluar dari norma yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut ketentuan UU Pemerintahan Daerah, rancangan Perda yang telah ditetapkan menjadi Perda harus disampaikan kepada Menteri untuk Perda Provinsi dan Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota untuk di klarifikasi. Hal ini dilakukan dalam rangka memeriksa konsistensi Perda dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kesusilaan. Mekanisme klarifikasi Perda atau sering dikenal dengan istilah *executive review* merupakan langkah yang tepat agar supaya Perda yang diproduksi oleh pemerintahan daerah bisa terkontrol dengan baik. Dengan demikian, legitimasi konstitusional pengujian Perda merupakan kewenangan Mendagri dan Gubernur.

Hal diatas kontras dengan perspektif konstitusi (UUD 1945) yang memberikan legitimasi konstitusional kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap legalitas peraturan daerah. Mekanisme control norma hukum oleh lembaga kehakiman dikenal dengan istilah "*judicial review*". Secara konstitusional, kewenangan Mahkamah Agung jelas diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undang dibawah undang-undang*

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ketiga. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 63-64.

⁴ *Ibid.*, hlm 64.

terhadap undang-undang....”. Dalam terminology system hukum nasional, peraturan daerah ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan yang dalam susunan hirarkikal hukum kedudukannya berada dibawah undang-undang setelah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Apabila peraturan daerah dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang eksistensi-kedudukannya berada dibawah undang-undang, maka Mahkamah Agunglah yang dianggap mempunyai kompetensi mutlak menguji Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penjabaran ini telah memberikan konsepsional bahwa konstruksi pengawasan atau pengujian peraturan daerah menempatkan dua lembaga sekaligus, yaitu Pemerintah melalui mekanisme *executive review* dan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

Di samping itu, ada perbedaan mengenai standar normatif pengujian peraturan daerah yang dilakukan melalui mekanisme *executive review* maupun *judicial review*. *Judicial review* Perda oleh Mahkamah Agung dapat dikatakan sangat terbatas karena pengujiannya hanya berdasarkan pada standar bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan apakah pembuatan Perda itu sesuai atau tidak dengan prosedur yang berlaku. Sedangkan *Executive review* Perda oleh Mendagri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilakukan dengan standar yang lebih luas, karena dalam pengujiannya Menteri dan Gubernur tidak hanya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan juga berdasarkan pada kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Pengertian kepentingan umum dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah diantaranya adalah terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan public, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan dan gender.

Mahkamah Agung hanya dapat menilai atau menguji peraturan daerah dengan standar normatif bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (secara materil) dan prosedur pembentukan peraturan daerah (secara formil). Bagaimana jika peraturan daerah tertentu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun hanya bertentangan dengan kepentingan umum, apakah Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian terhadap peraturan daerah tersebut? Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa, ruang lingkup standar normatif pengujian peraturan daerah yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sangat terbatas, ketimbang Menteri dan Gubernur sebagaimana yang diatur dalam Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014.

2. Mengakhiri Ambivalensi Penyelesaian Hukum

Penjabaran konsepsi dan praktek dalam system hukum nasional dapat diintrodusir bahwa terdapat dua lembaga sekaligus dalam system pengujian peraturan daerah, yaitu Pemerintah melalui mekanisme *executive review* dan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Secara yuridis dan praktis, *executive review* dan *judicial review* mempunyai sifat yang berbeda. Mekanisme *executive review* bersifat aktif. Dalam artian bahwa Perda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu harus disampaikan kepada Pemerintah untuk dinilai legalitasnya. Sedangkan kewenangan *judicial review* Perda oleh Mahkamah Agung bersifat pasif. Artinya bahwa Mahkamah Agung dapat menjalankan reviewnya apabila ada permohonan yang diajukan oleh masyarakat atau kelompok yang berkepentingan.

Mekanisme *executive review* peraturan daerah yang dilakukan oleh Mendagri dan Gubernur secara konstitusional diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan kewenangan "*judicial review*" Perda oleh Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan peraturan derivasi lainnya (UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004 jo Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009). Lantas bagaimana menyelesaikan konflik norma hukum tersebut agar tidak menimbulkan tafsir adanya dualisme atau ambivalensi penyelesaian hukum?

Pertama, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah muncul kemudian ketimbang UU No. 48 Tahun 2009, UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 4 Tahun 2004 dan UU No. 5 Tahun 2004. Dengan demikian, muncul tafsiran bahwa dalam proses penyelesaian norma hukum berlaku prinsip "*lex posteriore derogat legi priore*", yaitu peraturan perundang-undangan yang ada kemudian menyampingkan peraturan perundang-undangan yang ada terlebih dahulu. Artinya bahwa setelah UU No. 23 tahun 2014 diberlakukan, Peraturan Daerah diakui sebagai peraturan perundang-undangan yang dalam hirarkinya berada dibawah undang-undang, akan tetapi, kewenangan pengujiannya tetap berada pada Mendagri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Kedua, sengketa hukum tersebut juga dapat pula diselesaikan dengan prinsip "*Lex specialis derogate legi generalis*", yaitu peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang umum. Dalam posisi seperti ini, UU No. 12 Tahun 2011 dapat dianggap sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, karena hanya mengatur terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya adalah Peraturan Daerah. Sedangkan, UU No. 23 tahun 2014 merupakan instrumen hukum yang mengatur khusus tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dipandang konstitusional apabila mendagri dan gubernur diberikan kewenangan review Perda.

Ketiga, lantas bagaimana jika dalam penyelesaian sengketa hukum tersebut berlaku prinsip "*Lex superori derogate legi inferiori*", yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (Peraturan Daerah) merupakan amanat konstitusi yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, sedangkan kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam hal menilai atau menguji Peraturan Daerah merupakan perintah Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014. Dalam sistem tata urutan hukum di Indonesia, UUD 1945 menduduki puncak piramida hierarki peraturan perundang-undangan, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 kedudukannya berada dibawah UUD 1945 setelah TAP MPR. Dengan demikian, secara konstitusional, Mahkamah Agung merupakan lembaga yang berhak menilai atau menguji apakah suatu Peraturan Daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adanya dualisme dan ambivalensi penyelesaian norma hukum yang mengatur tentang legitimasi kewenangan pengujian peraturan daerah telah berdampak pada proses implementasi pengawasan peraturan daerah yang secara langsung melibatkan Pemerintah di satu sisi dan Mahkamah Agung di lain sisi. Keterlibatan Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengujian peraturan daerah merupakan aktualisasi konstitusional sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Sedangkan, kapasitas Pemerintah (Mendagri dan Gubernur) dalam melaksanakan pengawasan peraturan daerah merupakan aktualisasi dari upaya pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ambivalensi pengujian peraturan daerah tidak hanya berhenti pada aspek normatif, namun pada tataran praktik juga menyisakan problem tertentu. Realitasnya, walaupun Pemerintah dengan segala kewenangan membatalkan peraturan daerah, akan tetapi Mahkamah Agung juga menerima permohonan *judicial review* sejumlah produk hukum daerah yang dimohonkan oleh kelompok yang berkepentingan. Bagaimana jika dalam praktiknya, Perda yang telah dibatalkan oleh Pemerintah (Mendagri dan Gubernur) dimohonkan ke Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materil? Atau bagaimana jika Perda yang oleh Pemerintah dinyatakan tidak bermasalah dimajukan kembali ke Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materil? Hal tersebut telah menimbulkan berbagai macam konsekuensi karena secara normatif melegitimasi dualisme pengujian perda.

Dengan demikian, seharusnya ada ketegasan secara hukum mengenai organ/lembaga mana yang berhak melakukan pengujian Perda, apakah Pemerintah ataukah Mahkamah Agung. Tentunya, menentukan lembaga mana yang mempunyai legitimasi melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah akan menimbulkan dilema hukum yang

berkepanjangan. Jika diberikan kepada Pemerintah, maka dimungkinkan Perda tidak lagi dipandang sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan, karena problem tersebut harus diakhiri dengan mengeluarkan Perda dari pohon hirarki peraturan perundang-undangan, sehingga tafsir atas Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 tidak termasuk Peraturan Daerah di dalamnya. Akan tetapi, jika kewenangan pengujian Perda secara mutlak ada pada Mahkamah Agung, maka risiko yang diambil tidak terlalu besar, karena hanya diperlukan perubahan undang-undang yang dalam pengaturannya menghapus kewenangan Pemerintah khususnya pengawasan Perda.

Problem dualisme pengujian Perda pada akhirnya diselesaikan melalui jalur konstitusional dengan melakukan *judicial review* terhadap UU Pemerintahan Daerah khusus yang mengatur perihal pembatalan Perda. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 menyatakan kewenangan Mendagri dan Gubernur membatalkan peraturan daerah sebagaimana terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah bertentangan dengan UUD 1945. Keberadaan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengkonfirmasi bahwa Mendagri dan Gubernur telah kehilangan kewenangan dalam pengujian peraturan daerah. Hal ini secara signifikan mempengaruhi hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah terutama bertalian dengan pengawasan produk hukum daerah.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan yang diberikan kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota telah menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia serta menegasikan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi.⁵ Meski demikian, Menteri dan Gubernur masih memiliki kewenangan mengawasi produk hukum daerah melalui mekanisme pengawasan preventif atau *executive preview*. Sebab Mahkamah Konstitusi dalam putusannya hanya menganulir Pasal 251 yang mengatur pengawasan represif melalui mekanisme *executive review*.

Idealnya, pengujian peraturan daerah oleh Pemerintah hanya sebatas pada mekanisme *executive abstract review*. Dalam artian bahwa rancangan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama (Bupati dan DPRD) sebelum disahkan terlebih dahulu disampaikan kepada Pemerintah untuk dievaluasi. Selama ini, evaluasi tidak dilakukan terhadap semua jenis rancangan peraturan daerah, akan tetapi hanya terbatas pada rancangan peraturan daerah yang berkategori khusus, misalnya rancangan peraturan daerah yang

⁵ Yuswanto, *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016*, Jurnal Konstitusi, Vol. 15, No. 4, Desember 2018, hlm 721.

mengatur tentang APBD, pelaksanaan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak dan retribusi daerah, RPJPD dan RPJMD. Sedangkan untuk peraturan daerah yang telah disahkan, pengujiannya dilakukan melalui mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Sehingga masyarakat atau kelompok yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan oleh peraturan daerah tertentu, secara langsung dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk dilakukan uji materil.

Secara konkrit, dapat dikemukakan bahwa rancangan Perda Provinsi yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara gubernur dan DPRD sebelum disahkan disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri dan rancangan Perda Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD sebelum disahkan disampaikan kepada gubernur untuk diuji konsistensinya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Evaluasi rancangan Perda ini baik yang dilakukan oleh Menteri maupun Gubernur ditujukan terhadap seluruh rancangan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

Pengesahan rancangan Perda menjadi Perda dapat dilakukan apabila dalam proses *executive abstract preview* tersebut dinyatakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum. Sebaliknya, apabila dalam proses *executive abstract preview* itu dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum, gubernur/bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan dengan waktu yang telah ditentukan (misalnya 7 hari). Setelah itu, rancangan Perda yang telah dilakukan penyempurnaan disampaikan kembali kepada Menteri dan Gubernur untuk dievaluasi. Jika dalam proses *executive abstract preview* yang kesekian kalinya dinyatakan bahwa rancangan Perda itu tidak bermasalah, maka pemerintah daerah dapat menetapkan rancangan Perda tersebut menjadi Perda.

Di samping itu, harus ada sanksi bagi daerah yang tidak menyampaikan rancangan Perda kepada atasan pemerintahan (Menteri dan gubernur), berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan bagi kepala daerah dan DPRD, pemotongan atau penundaan DAU atau DBH maupun secara tegas rancangan Perda yang ditetapkan tanpa melalui jalur *executive abstract preview* dapat dinyatakan tidak berlaku atau tidak berkekuatan hukum. Hal ini merupakan upaya untuk mengoptimalkan sikap kepatuhan pemerintah daerah untuk menyampaikan rancangan Perda kepada atasan pemerintahan. Sehingga dalam pengaturannya tidak ada kemungkinan pembatalan oleh Pemerintah terhadap rancangan Perda yang ditetapkan menjadi Perda tanpa melalui mekanisme *executive abstract preview*.

C. Simpulan

Politik hukum pengawasan produk hukum daerah menempatkan dua lembaga sekaligus dalam melaksanakan control norma hukum daerah, yaitu Pemerintah melalui mekanisme *executive review* dan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*. Kedua lembaga tersebut memiliki legitimasi konstitusional sehingga menyisahkan kompleksitas persoalan dalam proses implementasinya. Keterlibatan Mahkamah Agung merupakan aktualisasi konstitusional untuk menguji legalitas suatu peraturan daerah. Sedangkan kapasitas Pemerintah (Mendagri dan Gubernur) dalam melaksakan *review* peraturan daerah merupakan upaya pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedepan harus dipikirkan lebih jauh mengenai skema yang tidak hanya mengandalkan pengawasan tetapi yang terpenting juga adalah pembinaan atau bimbingan terhadap pembuatan peraturan daerah. Sedangkan untuk menyudahi polemik dualisme dan ambivalensi hukum control norma hukum daerah, maka idealnya *review* atas peraturan daerah dilakukan oleh Pemerintah namun sebatas pada mekanisme *executive abstract preview*. Sedangkan peraturan daerah yang sudah disahkan atau telah dinyatakan mengikat untuk umum, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ketiga. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

Lule, Alwadud, *Problematika dan Idealitas Pengawasan Produk Hukum Daerah*, Cetakan Pertama. Depok: Rajawali Pers, 2018.

Jurnal:

Yuswanto, Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4, 2018.

Peraturan Perundang-undangan:

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan No 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan No. 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (1), (2), (7), dan (8).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.