

**KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN BUPATI TUBAN NOMOR 64 TAHUN 2015
TENTANG HASIL PENGELOLAAN TANAH BENGKOK DALAM PERSPEKTIF
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN¹**

Gunawan Hadi Purwanto
Fakultas Hukum
Universita 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Ketentuan yang diatur di dalam Perbup Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok, menghendaki dimasukkannya Tanah Bengkok ke dalam APBDes, yang berseberangan dengan PP 47 Tahun 2015 yang tidak mengamanatkan sebagaimana yang diatur pada Perbup tersebut. Sehingga diduga menimbulkan kebingungan bagi seluruh penyelenggara pemerintahan desa, dan cenderung menimbulkan penyalahgunaan kewenangan atau bahkan korupsi. Bagaimana kedudukan hukum Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok? Bagaimana akibat hukum dengan adanya Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok? Kedudukan hukum Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok setelah dianalisis berdasarkan Teori Stufenbau (*Stufenbau des rechts theorie*), maka berlakunya suatu norma yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi begitu seterusnya sampai kepada suatu norma dasar dan norma yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang berkedudukan di atasnya. Sehingga sudah seharusnya bahwa Peraturan Bupati tidak mengatur hal-hal yang tidak diamanatkan di dalam Peraturan Pemerintah dan harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di atasnya. Akibat Hukum dengan adanya Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok bahwa Peraturan Bupati tersebut yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah “Cacat Konstitusional” dan harus dilakukan proses penindakan bahkan pembatalan oleh pejabat yang berwenang.

Kata kunci: pembentukan peraturan perundang-undangan, tanah bengkok, bupati

A. Pendahuluan

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.²

Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar negara tentang *rechtstaat* yang meletakkan perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu mendasarkan pada hukum tertulis. Dilihat dari konteks politik hukum, hukum adalah alat yang bekerja dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita

¹ 10.5281/zenodo.1230334.

² Ridwan NR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 17.

masyarakat Indonesia.³ Titik berat *rechstaat* berada pada administrasi dengan mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechmatigheid*.⁴ Dalam pengertian hukum terkandung pengertian yang bertalian erat dengan pengertian yang dapat melakukan paksaan.⁵ Konstitusi berarti pembentukan yang berasal dari kata kerja *constituer* yang berarti membentuk.⁶ Sementara istilah UUD berasal dari kata Belanda yaitu *Grondwet*, dan kedua istilah antara *Grondwet* dan *Constitutie* mempunyai pengertian yang sama.⁷

Hukum menjadi media pengarah masyarakat yang populer dengan istilah *Law as tool of social engineering* yang tidak lain hasil pemikiran Roscoe Pound.⁸ Teori tersebut meyakini bahwa dalam membangun masyarakat yang tertib menuju keadilan, hukum memegang peranan penting, maka atas dasar itulah hampir tidak ada sebuah masyarakat tanpa hukum mampu mewujudkan ketertiban dan keadilan.⁹ Tuntutan terhadap otonomi daerah ini mula-mula muncul cukup keras termasuk ancaman disintegrasi dari beberapa daerah provinsi.¹⁰ Suatu kebijakan dapat ditinjau dari beberapa aspek berdasarkan isi kandungan suatu kebijakan, maka kebijakan pemerintah adalah pernyataan politis yang menyatakan kehendak, tujuan dan sasaran serta alasan bagi perlunya pencapaian tujuan.¹¹ Sebuah peraturan sudah seharusnya memiliki kesesuaian antara peraturan dari berbagai tingkatan hirarki, sehingga menimbulkan sebuah keharmonisan atau sinkronisasi. Sinkronisasi adalah penyelarasan atau penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpah tindih, saling melengkapi (*suplementer*), saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Sedangkan tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggara bidang tersebut secara efisien dan efektif.

Keberadaan UU tentang Desa sangat diperlukan untuk memberdayakan masyarakat Desa dalam perspektif komprehensif yang bisa membuat Desa mampu mengembangkan diri dengan segala potensi yang ada di dalamnya. Dalam konteks tersebut, UU Desa harus memberikan legitimasi atau kewenangan bagi Desa untuk mengatur dirinya sendiri. Alasan ini tertuang dalam UU Desa, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa pengaturan selama

³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 25.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 126

⁵ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 24

⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Azaz-Azaz Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

⁷ Sri Soemantri, UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1, No. 4, Sept-Nov 2001, hlm. 47.

⁸ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharata, Jakarta, 1972, hlm. 9.

⁹ Lili Rasjidi dan B. Arief Shidarta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Rosda Karya, Bandung, 1987, hlm. 10.

¹⁰ Syamsudin Haris, *Indonesia di Ambang Perpecahan*, Erlangga, Jakarta, 1999, hlm. 4.

¹¹ Marwan Effendy, *Teori Hukum Dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan Dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Gaung Persada Press Group, Jakarta, 2014, hlm. 239.

ini belum cukup melindungi kepentingan masyarakat desa. Peraturan tentang Desa menghadapi tantangan terbesarnya ketika berhadapan dengan jumlah desa yang sangat banyak di Indonesia. Hukum sudah tidak lagi mampu mengimbangi laju perkembangan utamanya berkaitan dengan eksistensi desa termasuk masyarakat adat di dalamnya terhadap perkembangan zaman, sehingga menimbulkan kesenjangan sosial, pada akhirnya akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga terbentuknya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Setelah diundangkannya UU Desa, dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Namun seiring berjalannya waktu Peraturan Pemerintah tersebut diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dengan beberapa ketentuan Pasal yang diubah. Beberapa ketentuan yang telah diubah berdasarkan PP No. 47 Tahun 2015 tersebut di antaranya adalah Pasal 100, terkait dengan ketentuan Pengelolaan Hasil Tanah Bengkok pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), yaitu sebagai berikut :

- (1) Belanja Desa yang ditetapkan dalam APB Desa digunakan dengan ketentuan :
 - a. Paling sedikit 70% (tujuh puluh per seratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
 - b. Paling banyak 30% (tiga puluh per seratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk:
 1. Penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa;
 2. Operasional pemerintahan Desa;
 3. Tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa; dan
 4. Insentif rukun tetangga dan rukun warga.
- (2) Perhitungan belanja Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di luar pendapatan yang bersumber dari hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain.
- (3) Hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat digunakan untuk tambahan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa selain penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 1.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan bupati/walikota.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 100 PP No. 47 Tahun 2015 tersebut harus dibentuk peraturan Bupati/Walikota sebagai tindak lanjut pelaksanaan secara teknis di daerah Kabupaten/Kota setempat. Menindaklanjuti hal tersebut Pemerintah Kabupaten Tuban membentuk Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok.

Berdasarkan Perbup Tuban tersebut terdapat ketentuan yang secara arti dan makna diduga menimbulkan sebuah permasalahan. Sesuai dengan PP Nomor 47 tahun 2015 seharusnya hasil pengelolaan tanah bengkok tidak masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa). Namun dikelola Kepala Desa (Kades) dan perangkatnya sebagai tambahan tunjangan aparatur desa. Serta untuk kegiatan strategis lainnya sebagai pengembangan pemberdayaan masyarakat di luar APB Desa. Sementara dalam Perbup, tanah bengkok masuk APBDes sebagai pendapatan asli desa (PADes). Perbup tersebut seakan masih mengacu pada PP Nomor 43 tahun 2014, padahal PP tersebut sudah diubah menjadi PP Nomor 47 tahun 2015. Ketentuan yang diduga bertentangan dengan PP No. 47 Tahun 2015 diatur pada Pasal 3 Perbup Tuban No. 64 Tahun 2015, yaitu:

- (1) Tanah Bengkok dikelola oleh Desa dengan mekanisme kerjasama Desa.
- (2) Hasil pengelolaan Tanah Bengkok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masuk dalam APBDesa sebagai pendapatan asli desa.
- (3) Hasil pengelolaan Tanah Bengkok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di luar struktur penghitungan penggunaan APBDesa.
- (4) Struktur penghitungan penggunaan APBDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan belanja Desa yang ditetapkan dalam APBDesa digunakan dengan ketentuan:
 - a. Paling sedikit 70% (tujuh puluh per seratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
 - b. Paling banyak 30% (tiga puluh per seratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk:
 1. Penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa;
 2. Operasional pemerintahan Desa;
 3. Tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa; dan
 4. Insentif rukun tetangga dan rukun warga.

B. Pembahasan

Teori Hans kelsen menitikberatkan hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam susunan yang hierarkis, di mana norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya pada akhirnya *regressus* ini berhenti pada norma yang paling tinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*) yang tidak dapat lagi ditelusuri siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Norma dasar atau biasa yang disebut *grundnorm*, *basicnorm*, atau *fundamentalnorm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara *presupposed*, yaitu lebih dahulu ditetapkan oleh masyarakat. Keberadaan kaidah yang lebih rendah ditentukan oleh kaidah lebih tinggi dengan demikian kaidah konkrit berlaku berdasarkan kaidah abstrak, sedangkan kaidah abstrak berlaku berdasarkan kaidah dasar atau *grundnorm*. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada sebuah jenjang yang lebih tinggi. Hal tersebut dikarenakan

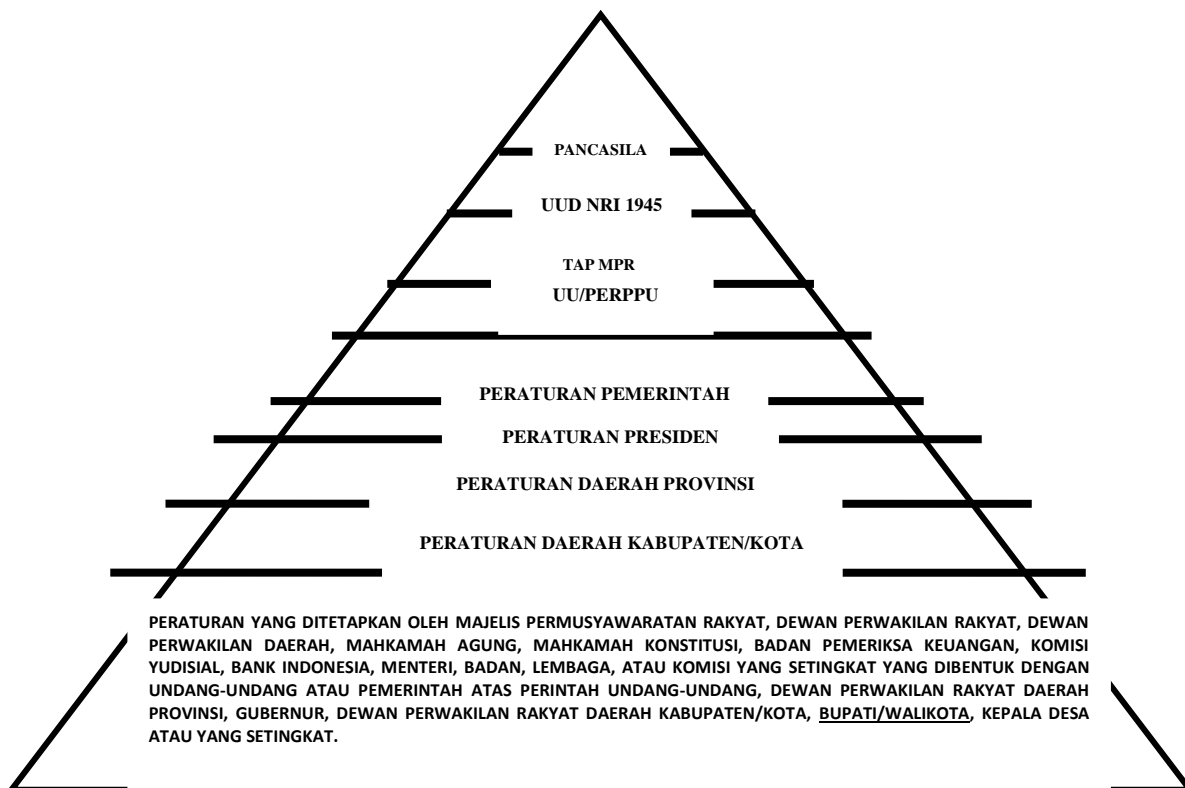
sistem hukum mempunyai struktur piramida, mulai dari abstrak hingga konkrit. Hukum itu bersifat hirarkis, artinya hukum itu bersifat tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih atas derajatnya.

Grundnorm sebagai motor penggerak seluruh sistem hukum, menjadi dasar mengapa hukum itu harus dipatuhi dan menjadi dasar pertanggungjawaban mengapa hukum harus dilaksanakan.¹² Kesederhanaan teori ini juga dapat dilihat dari manfaatnya untuk menciptakan ketertiban dalam suatu keseluruhan unsur yang kacau balau dan suatu teori akan memperlihatkan pertalian suatu fenomena dengan jelas.¹³

Bertitik pada teori Hans Kelsen "*Teori Stufenbau (Stufenbau des rechts theorie)*" tersebut, dapat dianalisis bahwa kedudukan hukum Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok terletak di bawah peraturan perundang-undangan yang lain sebagaimana Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan teori Hans Kelsen tersebut, apabila disesuaikan dengan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan menambahkan pancasila sebagai (*Staatsfundamentalnorm*) dan keberadaan Peraturan Bupati dapat dijelaskan pada sebuah gambar piramida sebagai berikut :

¹² Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, hlm. 206.

¹³ Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Makasar, Rajawali Pers, 2009, hlm. 10.



Dari uraian piramida tersebut, dapat dijelaskan bahwa norma-norma hukum yang dimaksud berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan norma. Berlakunya suatu norma yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi begitu seterusnya sampai kepada suatu norma dasar dan norma yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang berkedudukan di atasnya. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Peraturan Pemerintah menempati posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Bupati.

Dengan diketahuinya kedudukan Peraturan Bupati berada di bawah Peraturan Pemerintah, sudah jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok. Setelah diketahui kedudukan hukum tersebut sudah seharusnya bahwa Peraturan Bupati tidak mengatur hal-hal yang tidak diamanatkan di dalam Peraturan Pemerintah dan harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di atasnya. Berdasarkan azas *lex superior derogate lex inferior* yang memiliki makna, hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah (peraturan yang tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula). Sudah seharusnya ketentuan Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 secara harmonis bersumber pada Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 yang mana tidak mengamanatkan kepada daerah untuk memasukkan tanag bengkok masuk ke dalam APBDes sebagai pendapatan asli desa, melainkan diberikan dan dikembalikan seperti sebelumnya sebagai bentuk apresiasi kinerja dari kepala desa beserta perangkatnya.

Penegasan tersebut menjadi prinsip konstitusional bagi Pemerintahan Daerah dalam membentuk produk hukum daerah sebagai instrumen hukum dalam menjalankan sistem penyenggaraan daerah yang demokratis berdasarkan konsep Negara Kesatuan yang berdasarkan hukum. Oleh karena itu, keberadaan Peraturan Daerah dan peraturan pelaksanaan lainnya harus taat dan tunduk pada sistem hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Dengan berbagai penjelasan pada rumusan masalah pertama di atas secara jelas bahwa akibat hukum dengan Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah “Cacat Konstitusional” dan harus dilakukan proses penindakan bahkan pembatalan oleh pejabat yang berwenang.

Dilihat dari kewenangan asalnya sebagaimana terlihat pada ajaran Rousseau, pembentukan peraturan negara yang mengikat warga negara dan penduduk secara umum dan secara abstrak beserta sanksi pidana dan sanksi pemaksaannya pada hakikatnya semua itu berasal dari fungsi legislatif yang bersumber pada *volonte generale*. Dalam perkembangan selanjutnya, ketika badan legislatif sering terlambat mengikuti perkembangan masyarakat, badan legislatif melimpahkan sebagian dari kewenangan legislatifnya kepada badan eksekutif sehingga badan eksekutif ikut pula membentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan perkembangan revolusioner dari teori *Trias Politica Montesquieu* yang menempatkan pemerintah hanya sebagai pelaksana (perintah) undang-undang.

Kewenangan dapat diperoleh secara atributif, delegatif dan mandat, yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Atributif, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.
2. Delegatif, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang.
3. Mandat, di sini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Berdasarkan teori kewenangan di atas, bahwa berdasarkan kewenangan Atributif yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kepada Menteri dan Gubernur terkait dengan mekanisme penyelesaian peraturan Bupati yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (*executive review*) untuk melakukan tindakan, dan diperjelas dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengamanatkan bahwa Sekretaris daerah atas nama gubernur membentuk tim pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan

bupati/walikota yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup perangkat daerah dan instansi terkait sesuai kebutuhan.

Namun ketentuan *executive review* yang semula diberikan kepada Pemerintah Daerah (Gubernur) terkait Peraturan Kepala Daerah Bupati/Walikota, sebagaimana yang tercantum di dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sudah tidak berlaku lagi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tanggal 05 April 2017. Jadi, dapat disimpulkan bahwa setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tanggal 05 April 2017, secara jelas bahwa tindakan pembatalan produk hukum daerah Pasal 251 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 terkait Peraturan Kepala Daerah (Bupati/Walikota), dalam hal ini adalah produk hukum Peraturan Bupati, harus melalui mekanisme *judicial review* pada Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangan Atributif yang diberikan oleh UUD NRI 1945, dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut:¹⁴

a. Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945

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.

Sumber kompetensi atau wewenang uji material maupun formal hanya diberikan kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian secara jelas bahwa jika UU Nomor 23 Tahun 2014 juga memberikan kewenangan atribusi kepada Menteri dan Gubernur sebagai *executive review*, maka berlakulah asas umum *lex superior derogate legi inferior*. Asas hukum tersebut mengajarkan bahwa manakala ada hal yang lebih rendah derajatnya (*legi inferior*) secara berbeda, maka yang berlaku adalah peraturan yang lebih tinggi derajatnya (*lex superior*), sementara peraturan yang lebih rendah dikesampingkan (*derogate*). Sehingga wewenang uji materiil maupun formil kepada Mahkamah Agung yang telah diberikan secara atribusi oleh UUD NRI 1945 selaku norma hukum tertinggi, mengesampingkan wewenang yang sama yang diberikan secara atribusi oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 kepada Menteri dan Gubernur. Oleh karena wewenang uji materiil dan formil atas peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang adalah kewenangan atribusi, maka hanya Mahkamah Agung yang mendelegasikan kewenangan itu kepada lembaga lain.¹⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tanggal 05 April 2017 terkait dikabulkannya uji materi Pasal 251 Ayat (2) dinyatakan *Nebis in Idem* pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017. Sehingga proses pembatalan Perkada Bupati/Walikota tidak lagi menjadi kewenangan Gubernur, melainkan diajukan melalui proses *judicial review* pada Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan dinyatakannya ketentuan Pasal 251 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka ketentuan Pasal 142 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak berlaku setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tanggal 05

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56/PUU-XIV/2016 tanggal 30 Mei 2017, hlm. 35.

¹⁵ *Ibid.* hlm. 42.

April 2017. Hal tersebut dikarenakan sifat putusan Mahkamah Konstitusi, langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*) sebagaimana Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu putusan MK tersebut juga berlaku untuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu termasuk Pasal 142 Peraturan Mendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C. Penutup

Kedudukan hukum Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok setelah dianalisis berdasarkan Teori Stufenbau (*Stufenbau des rechts theorie*), maka berlakunya suatu norma yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi begitu seterusnya sampai kepada suatu norma dasar dan norma yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang berkedudukan di atasnya. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Peraturan Pemerintah menempati posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Bupati. Sehingga sudah seharusnya bahwa Peraturan Bupati tidak mengatur hal-hal yang tidak diamanatkan di dalam Peraturan Pemerintah dan harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di atasnya.

Akibat Hukum dengan adanya Peraturan Bupati Tuban Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Hasil Pengelolaan Tanah Bengkok bahwa Peraturan Bupati tersebut yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah "Cacat Konstitusional" dan harus dilakukan proses penindakan bahkan pembatalan oleh pejabat yang berwenang. Berdasarkan kewenangan Atributif yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Provinsi terkait dengan mekanisme penyelesaian peraturan Bupati yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dituangkan di dalam Pasal 251 Ayat (2) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa Gubernur yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pembatalan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengamanatkan bahwa Sekretaris daerah atas nama gubernur membentuk tim pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup perangkat daerah dan instansi terkait sesuai kebutuhan. Namun setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 137/PUU-XIII/2015 tanggal 05 April 2017, yang mana mekanisme pembatalan Peraturan Bupati tidak lagi melalui *Executive Review* oleh Gubernur, melainkan dilakukan melalui proses *Judicial Review* pada Mahkamah Agung. Hal tersebut dikarenakan proses *Executive Review* bertentangan dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

Dengan mengetahui bahwa Peraturan Bupati memiliki kedudukan hukum yang lebih rendah dibandingkan Peraturan Pemerintah, sudah seharusnya Pemerintah Kabupaten

dalam hal ini Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) tertentu mengetahui dan menelaah sebelumnya tentang ketentuan-ketentuan mana yang masih berlaku dan terbaru, sehingga menjadi rujukan pembentukan Perbup yang benar. Dengan harapan bahwa kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian dengan norma di atasnya tidak terjadi, seperti halnya yang tertuang pada PP Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan PP Nomor 43 Tahun 2014, yang mana Pemerintah Kabupaten dalam membentuk Perbup Nomor 64 Tahun 2015.

Dengan kewenangan secara Atributif yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi untuk melakukan proses *executive review* terhadap Peraturan Bupati diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, yaitu Pasal 24A Ayat (1), yang mana proses pembatalan Peraturan Bupati dibatalkan harus melakukan uji materi melalui proses *judicial review* pada Mahkamah Agung. Berkaitan dengan uji materi, bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 145 ayat (1) huruf A Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, bahwa pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota dilakukan berdasarkan usulan setiap orang, kelompok orang, pemerintah daerah, badan hukum dan instansi lainnya. Pada faktanya, tidak semua elemen masyarakat mengetahui mengenai hak tersebut, sehingga perlu dipertegas dengan dibentuknya tim atau sebuah organ yang secara khusus untuk mensosialisasikan kepada seluruh masyarakat bahwa mereka memiliki kewenangan atau partisipasi terhadap usulan pengujian suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan), sehingga peran serta dari seluruh masyarakat dapat dioptimalkan.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Arifin Hoesein Zainal, 2009. *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Effendy Marwan, 2014. *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan Dan Harmonisasi Hukum Pidana*. Jakarta: Gaung Persada Press Group.
- Haris Syamsudin, et. Al. 1999. *Indonesia di Amabang Perpecahan*. Jakarta: Erlangga.
- Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan.
- Mahfud Moh. MD, 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, yogyakarta.
- Mahfud Moh. MD, 2006. *Membangun Potik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Mahmud Marzuki Peter, 2009. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muhammad Abdulkadir, 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum.*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- NR Ridwan, 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Pound Roscoe, 1972. *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Bharata, Jakarta.
- Prasetyo Teguh dan Barkatullah Abdul Halim, 2012. *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Prodjodikoro Wirjono, 1989. *Azaz-Azaz Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Rahardjo Satjipto, 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rasjidi Lili dan Shidarta B. Arief, 1987. *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*. Bandung: Rosda Karya, Bandung.

DiH Jurnal Ilmu Hukum
Volume 13 Nomor 26
Agustus 2017
Gunawan Hadi Purwanto

Salim, 2009. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Makassar Rajawali Pers.

Soemantri Sri, 2001, *UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*. Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1, No. 4.

Soeroso R., 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Tesis dan Disertasi

Hamid Abdul, 2012. *Analisis Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Ditinjau dengan Teknik Penyusunan Peraturan perundang-Undangan*. Tesis. Universitas Bengkulu.

Irwansyah, 2011. *Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Implikasi Yuridis Atas Penolakannya Oleh Dewan Perwakilan Rakyat*. Tesis. Universitas Gadjah Mada.

Kuncoro Edy, 2010. *Peralihan Tanah Bengkulu dan Akibat Hukumnya (Studi Kasus Putusan PN Boyolalinomor 51/Pdt.G/1999/PN.Bi)*. Tesis. Universitas Diponegoro.

S. Attamimi A. Hamid, 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta.