

PENENTUAN JENIS PRODUK HUKUM DALAM PELAKSANAAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG TENTANG HAK UJI MATERIL (Kajian Terhadap Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018)

(Determination of Types Legal Products in Implementation of The Jurisdiction Supreme Court Concerning Material Testing Rights: The Study of Follow Up on Supreme Court Decisions 28 P/HUM/2018)

Febriansyah Ramadhan

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono, No. 169, Lowokwaru, Kota Malang, Jawa Timur 65145
e-mail: mr.feбри18@gmail.com

Sunarto Efendi

Advokat di JLP Law Firm, Jakarta
Rasuna Epicentrum Epiwalk 5th Floor, Jl. Rasuna Said, Kuningan, Jakarta 12950
e-mail: sunartoefendi7@gmail.com

Ilham Dwi Rafiqi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
Jalan Raya Tlogomas No. 246, Kota Malang 65144
e-mail: ilhamdwirafiqi@umm.ac.id

Naskah Diterima: 7 maret 2022; direvisi 16 April 2022; disetujui 28 April 2022

Abstrak

Pasal 24A UUD 1945 Amandemen menegaskan bahwa MA berwenang menguji Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan Hak Uji Materil diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materil dan dalam hukum acaranya, model pelaksanaan putusan menggunakan asas *contrarius actus*, yakni MA sebatas menyatakan bertentangan, tetapi pencabutan diserahkan kepada badan terkait. Banyak permasalahan yang muncul, salah satunya adalah penentuan jenis produk hukum dari pelaksanaan Putusan hak uji materil, seperti dalam Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018. Putusan itu menguji Peraturan Daerah, tetapi pelaksanaan putusan menggunakan Peraturan Bupati. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil pembahasan adalah *pertama* terdapat ketidaksamaan badan pembentuk dan jenis produk hukum dalam objek pengujian dan pelaksanaan putusan. Jenis produk hukum yang diuji tergolong *primary legislation* yang disusun melibatkan 2 kekuasaan (DPRD dan Bupati), sedangkan tindaklanjut menggunakan produk hukum yang tergolong *subordinate legislation* yang dibentuk tunggal oleh Bupati. *Kedua*, Peraturan Bupati yang menindaklanjuti itu tidak memiliki keabsahan, karena Bupati tidak berwenang menyusun secara mandiri norma-norma umum dan bersifat lokalitas, yang tidak memiliki dasar yuridis dalam regulasi nasional (UU, PP, Permendagri). Tindaklanjut tersebut harus menggunakan produk selevel, yakni Peraturan Daerah yang memiliki legitimasi kuat karena melibatkan dua kekuasaan yang mendapat mandat langsung dari rakyat.

Kata kunci: jenis produk hukum, pelaksanaan putusan mahkamah agung, hak uji materil

Abstract

This study examines the problem of determining the type of legal product from the implementation of the judicial review decision, as in Supreme Court Decision 28 P/HUM/2018. The research method used is normative research, with a statutory and conceptual approach. The results of the discussion are, firstly, there are dissimilarities in forming bodies and types of legal products in the object of testing and implementing decisions. The types of legal products tested are classified as primary legislation that is compiled involving 2 powers (DPRD and the Regent), while the follow-up uses legal products that are classified as subordinate legislation that is formed solely by the Regent. Second, the Regent's Regulation that follows up has no validity, because the Regent is not authorized to independently formulate general and local norms, which do not have a juridical basis in national regulations. The follow-up must use a level product, namely Regional Regulations.

Keywords: types of legal products, implementation of supreme court decisions, rights for material testing

A. Pendahuluan

Pelembagaan penegakan hukum melalui hakim dan pengadilan adalah skema yang eksis melintasi zaman dan telah ada sejak berabad-abad dahulu.¹ Merujuk pendapat Theodore FT Plucknett, adanya pelembagaan hakim melalui institusi pengadilan dalam menyelesaikan masalah sudah ada sejak abad 12 di negara *common law* Inggris, yang merdeka dan terpisah dari Raja dan Pemerintah.² Benih sistem peradilan modern ditaburkan oleh Henry II (1154-1189), yang membentuk Juri dari 12 ksatria lokal untuk menyelesaikan sengketa kepemilikan tanah. Ketika Henry naik takhta, hanya ada 18 hakim di negara ini, dibandingkan dengan lebih dari 40.000 hari ini. Benih kemandirian hakim dan pengadilan diperkuat pada tahun 1346, dengan mewajibkan para hakim untuk bersumpah tidak menerima suap dalam bentuk apapun, yang sumpahnya berbunyi: *they would in no way accept gift or reward from any party in litigation before them or give advice to any man, great or small, in any action to which the King was a party himself.*³ Pengadilan oleh negara itu, kemudian juga berkembang hingga Indonesia di kemudian hari, yang merupakan bagian dari lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas dan fungsi negara salah satunya adalah menyelenggarakan peradilan yang bebas sebagai konsekuensi dari paham negara hukum.⁴

Evolusi pengadilan modern sampai pada fase yang menempatkan pengadilan sebagai *check and balances* bagi kekuasaan lainnya, yang salah satunya melalui kewenangan pengujian produk hukum yang diproduksi cabang kekuasaan lainnya.⁵ Di Indonesia, hal ini dilakukan secara terpisah dalam satu kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi adalah kekuasaan yang melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung menguji Peraturan Perundang-Undangan terhadap undang-undang. Dalam Pengujian Mahkamah Agung, umumnya disebut sebagai Hak Uji Materil.⁶

Hukum Acara Hak Uji Materil oleh Mahkamah Agung saat ini, diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materil (Perma No. 1/2011). Dalam pasal 1 ayat 1 Perma tersebut, Hak Uji Materil adalah *hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan Peraturan Perundang-undangan dibawah UU, terhadap Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi.* Warga negara dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung, apabila haknya dilanggar oleh norma dibawah UU. Pemohon dapat bertindak secara individu atau berkelompok masyarakat.⁷ Selanjutnya Mahkamah Agung akan menguji peraturan yang dimohonkan oleh pemohon dengan batu

¹ Ridwan Arifin, "Legal Reform Discourse in Indonesia And Global Context: How Does the Law Respond to Crime," *Journal of Law and Legal Reform* 1, no. 2 (2020): 193-9.

² Lord Elwyn Jone, *The English Legal Heritage* (Chicago: Oyez Publishing, 1979). p. 232.

³ Theodore FT Plucknett, *A Concise History of the Common Law* (Oxford: Butterworth & Co, 1956) p. 121.

⁴ Theodore FT Plucknett, *A Concise History of the Common Law* (Oxford: Butterworth & Co, 1956) p. 121.

⁵ Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia," *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 2 (2004): 8-15.

⁶ Sofyan Sitompul, "Hak Uji Materil (Menurut Amandemen UUD 1945 Dan Perbandingan MA Di Amerika Serikat)," *Journal Legislasi Indonesia* 1, no. 3 (2004): 8-15.

⁷ Pasal 1 ayat (4) Perma 1/2011: *Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang*

uji terbatas pada UU,⁸ apabila berdasarkan pertimbangan hakim peraturan itu kemudian ternyata bertentangan dengan materi muatan dalam suatu UU, maka Mahkamah Agung akan mengabulkan permohonan pemohon.⁹

Apabila permohonan dikabulkan oleh Mahkamah Agung, maka pelaksanaan Putusan tersebut menggunakan model dalam asas *contrarius actus*. Asas *contrarius actus* adalah asas yang menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan/mengeluarkan aturan/keputusan dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.¹⁰ Artinya, Mahkamah Agung tidak langsung menyatakan bahwa produk hukum yang diuji bertentangan, melainkan menyerahkannya pada badan terkait untuk menganulir sendiri produk hukumnya dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Agung. Jika dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari, badan tersebut tidak menindaklanjuti, maka demi hukum baru dapat dikatakan batal. Hal ini terlihat dalam Pasal 8 ayat (2) Perma No. 1/2011: "Dalam hal 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan tersebut, ternyata Pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum".

Satu dari sekian masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan Putusan Hak Uji Materil oleh Mahkamah Agung, adalah persesuaian antara jenis produk hukum yang diuji dengan jenis produk hukum yang digunakan menindaklanjuti Putusan Hak Uji Materil. Untuk mendapat gambaran utuh dari masalah itu, penulis mengambil Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018 (Putusan MA 28 P/HUM/2018) sebagai bahan kajian. Putusan tersebut menguji Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (Perda Kediri No 5/2017). Dalam amar putusannya, Mahkamah Agung:

"Menyatakan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), serta **Pasal 11 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017** tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Pasal 49 dan Pasal 65 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan -Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku umum."

Putusan tersebut dibacakan pada tanggal 20 Agustus 2018. Putusan tersebut kemudian ditindaklanjuti pada tanggal 12 Desember 2018, tindaklanjut tersebut sudah terlampaui dari 90 (sembilan puluh) hari dari putusan tersebut dibacakan. Artinya, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Perma No. 1/2011 maka, demi hukum Peraturan Perundang-

mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang.

⁸ Pemeriksaan dan putusan, dilakukan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung menetapkan Majelis Hakim Agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materil tersebut. Lihat dalam Pasal 5 ayat (1) Perma 1/2011.

⁹ Pasal 6 ayat (1) U Perma 1/2011.

¹⁰ Imam Sukari, "Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Indonesia," *Mimbar Keadilan* 12, no. 2 (2020): 181-85.

undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Setelah demi hukum tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, ternyata pada tanggal 12 Desember 2018 muncul produk hukum yang menindaklanjuti putusan tersebut, uniknya tindaklanjut tersebut menggunakan jenis produk hukum yang tidak sejenis dengan produk hukum yang diuji dalam putusan tersebut. Tindak lanjut dari putusan tersebut, menggunakan jenis produk hukum Bupati, yakni Peraturan Bupati Kediri Nomor 56 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (Perbup Kediri 56/2018). Dalam Landasan mengingat Perbup tersebut menyatakan:

"Bahwa untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung atas Perkara Hak Uji Materiil Nomor 28P/HUM/2018 terhadap Perda Kediri No 5/2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dengan telah disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kediri, Nota Dinas Kepala DPMPD Kabupaten Kediri tanggal 10 Desember 2018 Nomor 141 / 4202 / 418.24 / 2018 perihal Pengajuan Peraturan Bupati Kediri tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Berita Acara Rapat Koordinasi Peraturan Bupati Kediri tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa Nomor | 41 / 4236 / 418.24 / 2018 tanggal 11 Desember 2018, perlu menyesuaikan Peraturan Bupati Kediri Nomor 10 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Kediri Nomor 33 Tahun 2017."

Berdasarkan hal tersebut, ternyata terjadi ketidaksesuaian antara jenis produk hukum yang diuji dan jenis produk dari tindak lanjut putusan Mahkamah Agung. Pengujian adalah terhadap Perda, tetapi tindaklanjut menggunakan Perbup. Hal ini layak menjadi problem serius, karena beban tanggungjawab dari pejabat pembuat produk hukum yang diuji adalah Bupati dan DPRD (Perda), sedangkan dalam pembuatan Perbup adalah murni produk dari Bupati, sehingga problem keabsahan dan kepastian hukum sangat mengemuka dalam hal ini. Maka dari itu, dalam tulisan ini hendak dikaji mengenai keabsahan dan kekuatan hukum dari Perbup yang merupakan tindak lanjut dari keputusan tersebut. Dengan kajian, ini diharapkan di masa mendatang terwujud kepastian hukum dalam penentuan jenis produk hukum terhadap tindak lanjut dari Putusan Hak Uji Materiil, sehingga tidak dihadapkan dengan problem keabsahan dari suatu produk hukum.

Untuk pemerintah daerah, kajian ini juga bermanfaat sebagai rujukan dan rambu-rambu dalam menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung mengenai pengujian Peraturan Daerah, sehingga tindaklanjutnya memiliki keabsahan dan kepastian hukum. Putusan Mahkamah Agung adalah putusan pengadilan yang memiliki kewibaan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di masyarakat, kewibaan itu harus terjaga mulai dari dibacakannya putusan sampai pada dilaksanakannya putusan tersebut, keserasian antara apa yang diputus dan apa yang dilaksanakan adalah wajib, agar kesucian, marwah pengadilan dan putusan yang di produksi oleh hakim terjaga karena didalamnya terkandung cita hukum keadilan secara utuh, yaitu keadilan,

kepastian hukum, dan kemanfaatan.¹¹ Cita hukum itu, digapai hakim juga menggunakan hukum sehingga hukum dalam arti proses dan hukum sebagai tujuan sama-sama memiliki peran signifikan dalam setiap putusan hakim. Hal itu sebagaimana ditegaskan Roscoe Pound (1923) dalam tulisannya *The Theory of Judicial Decision. III. A Theory of Judicial Decision for Today: in a developed legal system when a judge decides a cause he seeks, first, to attain justice in-that particular cause, and second, to attain it in accordance with.*¹²

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, tulisan ini akan mengkaji dua pokok bahasan, yakni: *pertama*, Identifikasi Hak Uji Materil dalam Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018. *Kedua*, Keabsahan Peraturan Bupati yang menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung yang secara substansi menguji Peraturan Daerah.

B. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif. penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan/hukum positif menggunakan bahan pustaka atau data sekunder. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus khususnya putusan pengadilan. Bahan hukum utama/primer yang digunakan adalah peraturan perundang-

undangan. Untuk membantu penelitian, digunakan juga bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur kepustakaan seperti buku, laporan penelitian, jurnal, dan sejenisnya yang sifatnya menunjang.¹³

Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan mulai dari norma dalam konstitusi hingga UU yang menyangkut ketentuan tentang pembentukan produk daerah serta perangkat desa dijadikan sebagai acuan untuk menilai objek kajian yakni Perbup Kediri 56/2018. Selain itu, beberapa putusan Mahkamah Agung tentang uji materil juga dijadikan sebagai bukti masalah dan pintu masuk (*entry point*) untuk memberikan rekomendasi pentingnya penentuan jenis produk hukum dalam pelaksanaan putusan mahkamah agung tentang hak uji materil.

C. Pembahasan

1. Identifikasi Hak Uji Materil dalam Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018

a. Kewenangan Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materil Produk Hukum Daerah

Salah satu bukti belum adanya pemisahan kekuasaan yang tegas dan disertai dengan *check and balances* antar kekuasaan negara, yakni tidak adanya kewenangan kekuasaan kehakiman untuk menguji segala produk dari kekuasaan eksekutif dan legislatif.¹⁴ Ide pengujian itu sebenarnya adalah ide visioner yang pernah diajukan oleh Yamin dalam rapat BPUPKI, akan tetapi mendapat bantahan

¹¹ Josef. M.Monteiro, "Putusan Hakim Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia," *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25, no. 2 (2007): 12–34.

¹² Timothy J. Capurso, "How Judges Judge: Theories on Judicial Decision Making," *University of Baltimore Law Forum* 29, no. 1 (1998): 34.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ke-5 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm 29

¹⁴ Sunarto, "Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 45, no. 2 (2016): 157–60.

dari Soepomo. Soepomo secara tegas menolak usul Yamin. Menurut Soepomo, sistem demikian memang ada, tetapi harus diketahui apa arti sistem itu. Menurutnya, Rancangan Undang-Undang Dasar Indonesia tidak memakai sistem yang membedakan secara prinsipiil antara tiga badan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Artinya pembentukan kekuasaan kehakiman tidak akan mengontrol kekuasaan UU g. Lebih jauh, Soepomo mengatakan bahwa dalam praktik jika ada perselisihan soal apakah UU itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, pada umumnya bukan soal yuridis, melainkan soal politis sehingga tidak baik sistem itu untuk negara Indonesia yang akan dibentuk. Selain itu, menurut Soepomo, para ahli hukum Indonesia juga sama sekali tidak mempunyai pengalaman tentang hal tersebut.¹⁵

Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap undang (hak uji materil) adalah mekanisme pengujian untuk melihat materi muatan dalam produk hukum dibawah UU, apakah memiliki persesuaian/harmonis dengan muatan UU.¹⁶ Proses ini dirasa

perlu untuk menghindari adanya kebijakan/pengaturan baru diluar dari UU yang kemudian merugikan masyarakat dan tidak mendapat persetujuan dari para pejabat yang mendapat legitimasi dari rakyat, serta sebagai sarana *check and balances*. Mengutip pandangan Sunaryati mengatakan: Cukup banyak UU yang justru dikebiri oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Itu terjadi karena pembuat peraturan tidak memperhatikan hierarki dan tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Pengujian semacam itulah yang diharapkan oleh Yamin, sayangnya kala itu gagasan tersebut dimentahkan. Walaupun usul Yamin tidak dimasukan dalam UUD 1945 Naskah Asli, di kemudian hari ide dasar mengenai uji materil/*toetsingsrecht* terhadap produk hukum kemudian masuk menjadi kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap UU, dan hal itu sudah ada sebelum amandemen UUD 1945.¹⁸ Berikut perkembangan pengaturan hak uji materil sebelum amandemen UUD 1945:

Tabel 1. Perkembangan Regulasi Hak Uji Materil dalam UU Sebelum Amandemen UUD 1945 (Orde Baru)

Produk Hukum	Kewenangan Hak Uji Materil	Pasal yang Mengatur	Produk hukum yang Diuji
Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman	Tidak ada	--	--

¹⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum: Karangan Tersebar* (Jakarta: Ichtiar Baru, 1974), hlm 195

¹⁶ Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangn Negara Kita: Masalah Dan Tantangan," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 10-15.

¹⁷ Thorkis Pane, "Kemungkinan Peraturan Perundang-Undangn Di Bawah Undang-Undang Sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 41, no. 3 (2011): 398.

¹⁸ Enrico Simanjutak, "Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 3 (2013): 337-40.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 1965 tentang Pengadilan Lingkungan Umum dan Mahkamah Agung	Nomor 1965 tentang Dalam Peradilan Mahkamah	Tidak ada	--	--
Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman	Nomor 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman	Ada	Pasal 26 (1): Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari Undangundang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. (2) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundangundangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.	Peraturan dibawah UU: 1. Peraturan Pemerintah, 2. Keputusan Presiden, 3. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya. (Merujuk pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia).
Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	Nomor 1985 tentang Mahkamah Agung	Ada	Pasal 31: (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah ini Undang-undang (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundangundangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atasalasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.	Peraturan dibawah UU: 1. Peraturan Pemerintah, 2. Keputusan Presiden, 3. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya. (Merujuk pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia).
Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman	Nomor 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman	Tidak ada	--	--

Apabila mengacu pada dinamika regulasi diatas, maka pengaturan hak uji materil oleh Mahkamah Agung baru ada di tahun 1970 yakni dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Menjadi pertanyaan penting

adalah, apa latar historis dari kemunculan hak uji materil terhadap produk hukum dalam UU tersebut, yang dalam perdebatan rapat-rapat BPUPKI, gagasan tersebut ditolak dan tidak dimasukan dalam UUD 1945 Naskah Asli? Untuk menjawab itu, perlu kiranya untuk

kembali membedah isi dari *TAP MPR No. XIX / MPRS / 1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara Diluar Produk MPRS Jang Tidak Sesuai Dengan Undang-undang Dasar 1945.*

TAP MPR tersebut adalah produk yang dibentuk di fase awal orde baru kepemimpinan Presiden Suharto. Dalam Tap MPR tersebut, dapat dikatakan embrio dari gagasan hak uji materil/pengujian/peninjauan terhadap segala produk hukum lahir. Peninjauan itu dilakukan terhadap segala produk hukum diluar legislatif yang bertentangan terhadap UUD 1945. Akan tetapi peninjauan itu, dilakukan bukan oleh Mahkamah Agung, melainkan menugaskan kepada Pemerintah dan DPR GR (Gotong Royong). Walaupun demikian, dalam TAP MPR tersebutlah, konsep pengujian terhadap produk hukum, dapat dikatakan pertama kali diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia.

TAP MPR No. XIX/MPRS/1966, kemudian mendapat atensi khusus saat itu dari Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung kemudian membuat Surat Edaran Nomor 4 tahun 1996. Dalam Point 3 Surat Edaran Tersebut juga memberikan atensi mengenai TAP MPR No. XIX /MPRS/1966, Surat Edaran Mahkamah Agung memberikan point bahwa Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung, materi muatannya satu sama lain bertentangan, dan berhaluan dari kemurnian UUD 1945.

Hemat penulis, TAP MPR No.XIX/MPRS/1966 dijadikan sebagai momentum bagi Mahkamah Agung untuk melakukan

peninjauan terhadap dasar hukum dari Mahkamah Agung. Kehadiran TAP MPR dan Surat Edaran tersebutlah, dapat dikatakan sebagai embrio dari kelahiran hak uji materil oleh Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU. Hal ini dibuktikan dengan lahirnya hak uji materil dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Secara politik, dapat juga dikatakan bahwa kelahiran hak uji materil di Indonesia lahir dalam rangka membersihkan segala unsur-unsur yang berkaitan dengan orde lama. Hal ini terlihat salah satunya dalam Pasal 1 TAP MPR No. XIX/MPRS/1966. Sebagaimana sudah diketahui, bahwa Presiden Suharto dalam fase awal kepemimpinannya, memiliki visi utama yakni melakukan sakralisasi dan pemurnian terhadap Pancasila dan UUD 1945 dengan membersihkan secara sistematis segala unsur/gerakan yang berhaluan dari Pancasila dan UUD 1945, yang dimana penghujung kepemimpinan Presiden Soekarno banyak dilanda oleh gerakan-gerakan negatif yang bersifat ideologis.

Amandemen UUD 1945 yang digadagadag melakukan perubahan sistem ketatanegaraan yang signifikan, tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap hak uji materil oleh Mahkamah Agung. Kebaruan dalam UUD 1945 Amandemen hanya bersifat penegasan dari kewenangan hak uji materil yang sebelumnya sudah ada dalam UU, ke dalam norma Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 Amandemen: *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 UU. Secara kewenangan memang tidak ada kebaruan, karena sifatnya hanya penegasan, akan tetapi terdapat beberapa kebaruan lain mengenai Mahkamah Agung dalam Menjalankan kewenangan hak uji materil: Pertama, UUD 1945 Amandemen mengubah dan menegaskan kemandirian kekuasaan kehakiman menjadi kekuasaan yang merdeka, tidak seperti orde sebelumnya. Inilah kebaruan yang dimiliki Mahkamah Agung yakni bebas intervensi dan independent dalam menguji produk-produk hukum ciptaan eksekutif, karena tidak lagi dibawah kekuasaan eksekutif (dulunya dibawah Kementrian Kehakiman).

Kedua, Kebaruan selanjutnya tentang objek hak uji materil, yakni adalah Peraturan Daerah. Peraturan Daerah adalah produk hukum baru dalam UUD 1945 Amandemen yang langsung diamanatkan dalam pasal 18 ayat (6) UUD 1945 Amandemen: *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.* Peraturan Daerah tersebut, kemudian masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan, yang kedudukannya jelas dikatakan dibawah UU. UUD 1945 Amandemen memberikan ruang bagi pembangunan otonomi daerah seluas-luasnya agar tercipta kemandirian daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, akan tetapi tetap berpijak pada asas-asas Negara Kesatuan Republik Indonesia di satu

sisi, dan di sisi lain menjaga kekhasan daerah/kearifan lokal dan terpancar ke dalam materi muatan Peraturan Daerah.¹⁹ Kebaruan inilah, yang kemudian menjadi tantangan bagi Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan hak uji materil, yakni menyeimbangkan antara otonomi daerah dan asas negara kesatuan.

Hak uji materil dilakukan terhadap produk hukum peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap UU, yang kemudian menjadi persoalan, apakah kedudukan Peraturan Daerah yang merupakan produk hukum baru era reformasi bersifat *primary legislation* atau *subordinate legislation*.²⁰ Peraturan Daerah dikatakan sebagai *primary legislation*, didasarkan pada beberapa pendekatan.²¹ Pertama, dengan pendekatan negara kesatuan Mengutip pendapat dari Jimly Asshiddiqie,²² Salah satu bentuk undang-undang atau "*statute*" yang dikenal dalam literatur adalah "*local statute*" atau "*locale wet*", yaitu undang-undang yang bersifat lokal. Dalam literatur dikenal pula adanya istilah "*constitution*" atau "*locale grondwet*". Artinya, diluar dari UU yang bersifat nasional dikenal juga UU yang bersifat lokal. Dalam istilah sistem hukum Indonesia, aturan lokal itu memiliki kesejajaran secara derajat dengan UU yang bersifat nasional. Kuasa lokal untuk membentuk UU lokal itu, dalam rangka menghormati daerah-daerah dalam negara kesatuan yang memiliki otonomi daerah yang berkemandirian.

¹⁹ Kardin M. Simanjutak, "Impelemntasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia," *Jurnal Bina Praja* 7, no. 2 (2015): 111-130.

²⁰ *Primary legislation* atau produk legislatif (*legislative act*), adalah produk hukum induk yang berisi kebijakan umum, yang dibentuk oleh kekuasaan eksekutif dan legislatif bersama-sama. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 270.

²¹ Moh. Fadli. *Peraturan Delegasi di Indonesia: Ide Untuk Membangun Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Pemerintah.* Pidato Pengukuhan Profesor dalam Bidang Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Disampaikan pada Rapat Terbuka Senat Universitas Brawijaya, Malang, 25 November 2020.

²² Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.*, hlm. 63.

Kedua, dengan pendekatan pembentukannya. UU dan Peraturan Daerah adalah produk hukum yang sama-sama melibatkan dua institusi kekuasaan dalam pembentukannya. UU dibentuk secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Begitu juga dengan Peraturan Daerah yang dibentuk secara bersama-sama oleh Kepala Daerah dan juga DPRD. Dengan melibatkan dua kekuasaan dalam pembentukan itu, maka hal itu dalam rangka meningkatkan legitimasi suatu produk hukum agar memiliki derajat tinggi yang dibentuk oleh kedua kekuasaan yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Atas hal demikian, menurut Jimly Asshiddiqie,²³ Peraturan Daerah tidak hanya sekedar menindaklanjuti aturan pusat, melainkan dalam hal-hal tertentu, peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal

yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh UU, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945. Bahkan, dalam peraturan daerah juga dapat dimuat mengenai ketentuan pidana seperti halnya dalam UU.²⁴ Hal tersebut, juga ditegaskan dalam Pasal 14 UU12/2011: *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Tabel 2. Identifikasi Jenis Produk Hukum dalam Pendekatan *Primary Legislation* atau *Subordinate legislation*

HUKUM NASIONAL		HUKUM LOKAL	
<i>Primary Legislation</i>		<i>Primary Legislation</i>	
Pembentuk	Jenis Produk Hukum	Pembentuk	Jenis Produk Hukum
Presiden dan DPRD (Bersama-sama)	Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	Kepala Daerah dan DPRD (Bersama-sama)	Peraturan Daerah
<i>Subordinate legislation</i>		<i>Subordinate legislation</i>	
Pembentuk	Jenis Produk Hukum	Pembentuk	Jenis Produk Hukum
Presiden (Tunggal)	Peraturan Pemerintah;	Gubernur (Tunggal)	Peraturan Gubernur
Presiden (Tunggal)	Peraturan Presiden;	Bupati (Tunggal)	Peraturan Bupati

²³ Ibid, Jimly 190.

²⁴ Pasal 15 (1) UU 12/2011: Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lembaga Terkait (Tunggal)	Peraturan yang ditetapkan:	Walikota (Tunggal)	Peraturan Walikota
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2. Dewan Perwakilan Rakyat, 3. Dewan Perwakilan Daerah, 4. Mahkamah Agung, 5. Mahkamah Konstitusi, 6. Badan Pemeriksa Keuangan, 7. Komisi Yudisial, 8. Bank Indonesia, 9. Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. (Pasal 8 UU 12/2011) 		

Peraturan Daerah sebenarnya memiliki dua sisi, satu sisi merupakan produk hukum yang didelegasikan oleh UU atau peraturan di tingkat pusat dalam rangkai tindak lanjut kebijakan pemerintahan pusat. Akan tetapi, di sisi lain merupakan *primary legislation* yang diberikan ruang oleh UUD 1945 Amandemen dan UU untuk membentuk aturan khusus tersendiri yang merupakan kebutuhan asli daerah. Hal ini terlihat juga secara normatif dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah: *Perda memuat materi muatan: a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Walaupun Peraturan Daerah memiliki watak yang ganda (antara *primary legislation*

dan *Subordinate legislation*), akan tetapi secara normatif Peraturan Daerah lebih mengarah pada *primary legislation*.²⁵ Hal itu dikarenakan, walaupun ada kebijakan yang dituangkan dalam UU (*primary legislation*) yang kemudian perlu ditindaklanjuti oleh daerah melalui Peraturan Daerah, maka daerah dibolehkan untuk ‘memodifikasi’ kebijakan tersebut dengan menyesuaikan dengan kondisi khusus yang ada di daerah, seperti soal kondisi keuangan, sosiologis, dan kondisi-kondisi lainnya.²⁶

Meskipun Peraturan Daerah lebih cenderung *primary legislation*, perlu diingat ia juga merupakan *Subordinate legislation* (Peraturan delegasi) berwatak derivatif terbatas dari UU. Oleh karena itu, pengaturan dalam peraturan delegasi tidak boleh melampui atau bertentangan dengan materi muatan yang didelegasikan oleh UU.

²⁵ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 80–90.

²⁶ Bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Validitas peraturan delegasi bergantung pada kesesuaiannya dengan hal-hal yang didelegasikan.²⁷

b. Identifikasi Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018

Putusan MA 28 P/HUM/2018, dibacakan pada hari Senin tanggal 20 Agustus 2018 oleh Majelis Hakim Yang Mulia Dr. H. Yulius, SH. MH (Ketua Majelis), Yang Mulia Dr. Irfan Fachruddin, SH, CN (Anggota Majelis) dan Yang Mulia Is Sudaryono, SH, MH (Anggota Majelis). Putusan tersebut menguji Perda Kediri No 5/2017, khususnya pasal:

1. Pasal 9 ayat (1): *Pemerintah Daerah membentuk tim pengisian dan pengangkatan Perangkat Desa tingkat Kabupaten. Ayat (2): Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.*
2. Pasal 11 ayat (2): *Dalam pembuatan soal ujian bagi calon Perangkat Desa tim yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bekerja sama dengan pihak ketiga.*
3. Pasal 23 ayat (3): *Apabila Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu lebih dari 7 (tujuh) hari kerja tidak memberikan rekomendasi, maka dianggap menyetujui terhadap calon Perangkat Desa yang mempunyai nilai tertinggi.*

Secara garis besar, alasan permohonan pengujian adalah norma-norma yang diujikan telah memangkas kewenangan atribusi yang dimiliki oleh Kepala Desa dalam melakukan pengangkatan. Salah satu bentuk pemangkasan kewenangan atribusi yang ada dalam pasal-pasal tersebut diantaranya adalah keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pembentukan tim pengisian dan pengangkatan tingkat

Kabupaten yang dibentuk melalui Keputusan Bupati. Kewenangan tim kabupaten tersebut adalah dalam rangka melakukan kerjasama dengan pihak ketiga (Perguruan Tinggi) dalam pembuatan soal ujian tertulis, dimana skema kerjasama dengan pihak ketiga dan pembuatan ujian tertulis itu tidak ada dalam peraturan lebih tinggi baik dalam level UU, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Para pemohon berpendapat, dengan dilakukannya pembentukan tim kabupaten, maka secara langsung kewenangan penjangkangan dan pengangkatan perangkat desa yang semula ada mutlak kewenangan atribusi Kepala Desa, akhirnya diambil oleh Pemerintah Daerah melalui tim kabupaten yang dibentuk oleh Keputusan Bupati.

Termohon dalam pengujian ini adalah Bupati Kediri (Termohon I) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri/DPRD Kabupaten Kediri (Termohon II). Termohon I dan II adalah para pejabat yang berwenang sebagai pembentuk Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah Jo. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (5) Perma No. 1/2011, *Termohon adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan.* Para pemohon menjadikan beberapa peraturan perundang-undangan berikut sebagai batu ujinya:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- b. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

²⁷ Moh. Fadli, "Peraturan Delegasi Di Indonesia: Ide Untuk Membangun Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Pemerintah," dalam *Pidato Pengukuhan Profesor Dalam Bidang Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Disampaikan Pada Rapat Terbuka Senat Universitas Brawijaya* (Malang: Universitas Brawijaya, 2020), hlm 11.

- c. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa;
- e. 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;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Pemeriksaan Majelis Hakim Mahkamah Agung memutuskan untuk mengabulkan sebagai permohonan pemohon, yakni menyatakan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 11 ayat (2) Perda Kediri No 5/2017 bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sebagaimana telah disebutkan dalam latar belakang. *Ratio decidendi* (pertimbangan hukum) dalam putusan tersebut, secara garis besar adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas Perda menyatakan secara tegas bahwa Kepala Desa menerima kewenangan secara atributif untuk melakukan penjaringan dan pengangkatan terhadap Kepala Desa, dan keberadaan dari Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 11 ayat (2) tersebut telah mengambil alih kewenangan penjaringan oleh Kepala Desa. kewenangan tersebut tidak hanya diwujudkan dalam bentuk produk hukum pengangkatan kepala desa, melainkan juga mekanisme dalam

penjaringan dan penyarikan yang dilakukan oleh tim yang dibuat oleh kepala desa. Secara yuridis, kewenangan Bupati dalam melakukan pembentukan tim Kabupaten tidak memiliki dasar yuridis.²⁸

Untuk merefleksikan hakikat filosofis dari Putusan Pengadilan yang dalam hal ini Mahkamah Agung yang menguji Perda 5/2017, perlu mengingat pendapat dari Benjami Hoadly (1717): *Whoever hath an absolute authority to interpret any written or spoken laws, it is who is truly the Lawgiver, to all intent and purposes, and not the person who first spoke or wrote them.*²⁹ Menurut Hoadly, siapapun yang memiliki kekuasaan mutlak untuk menafsirkan hukum tertulis atau lisan, pada praktiknya dialah pembuat hukum yang sebenarnya, bukan orang yang pertama kali menuliskan atau mengucapkannya. Dalam hal ini, Mahkamah Agung yang memiliki dasar konstitusional dalam UUD 1945, adalah pihak yang berkuasa/berwenang menafsirkan seluruh produk di bawah UU, maka Mahkamah Agung-lah yang kemudian menjadi sumber rujukan dalam pembuatan hukum/pembenahan di masa mendatang, dengan mengacu pada tiap-tiap amar dan perintah dari putusan tersebut.³⁰ Dalam kaidah ilmu hukum, juga terdapat pandangan bahwa *law as it is decided by judges through judicial process*. A. Hamid S. Attamimi, seorang Guru Besar Perundang-Undangan Indonesia, juga mengingatkan bahwa asas-asas umum perundang-undangan yang baik bersumber pada 5 (lima) hal, yaitu: *Raad van State*, bahan-bahan tertulis tentang pembahasan

²⁸ Halaman 55-57 Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018.

²⁹ Herbert Pope, "The Fundamental Law and the Power of the Power of the Court," *Hard Law Review* 27, no. 1 (1931): 45-67.

³⁰ Pugh Windarawan, "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 614-16

rancangan peraturan perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan dan hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.³¹

2. Keabsahan Peraturan Bupati yang Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung yang Secara Substansi Menguji Peraturan Daerah

a. Pelaksanaan Putusan Mahkamah Agung Nomor 28 P/HUM/2018

Salah satu indikator untuk menilai sejauh mana tingkat kepatuhan pembentuk peraturan terhadap putusan Mahkamah Agung dapat dilihat dari bagaimana pembentuk peraturan tersebut menindaklanjuti putusan dimaksud. Berdasarkan Perma No. 1/2011 amar putusan Mahkamah Agung terkait dengan hak uji materiil dapat dibagi 2 (dua), yaitu permohonan keberatan dikabulkan³² atau permohonan keberatan ditolak.³³ Masing-masing jenis amar putusan ini memiliki konsekuensi yang berbeda khususnya terhadap pembentuk peraturan yang produknya dilakukan uji materiil.

Dalam hal permohonan keberatan hak uji materiil dikabulkan oleh Mahkamah Agung, maka badan/pejabat tata usaha negara pembentuk peraturan wajib melaksanakan/menindaklanjuti putusan tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Perma No. 1/2011 batas waktu untuk menindaklanjuti

putusan adalah 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak putusan itu dikirim. Dengan ketentuan ini maka dapat diketahui bahwa hukum acara hak uji materiil di Mahkamah Agung berlaku asas *contrarius actus*, artinya putusan hak uji materiil atas suatu peraturan atau norma yang dikabulkan oleh Mahkamah Agung tidak langsung dinyatakan batal/tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, melainkan diserahkan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut untuk mencabutnya (termasuk mengubah, mengganti, atau membatalkan).

Lebih lanjut, dalam perkara permohonan keberatan hak uji materiil Nomor 28 P/HUM/2018, Mahkamah Agung dalam pertimbangan pada pokoknya menyatakan bahwa objek hak uji materiil berupa Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 11 ayat (2) Perda Kediri No 5/2017 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksana Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Oleh karenanya, Mahkamah Agung kemudian mengabulkan sebagian permohonan keberatan hak uji materiil yang diajukan oleh pemohon.

Diktum putusan tersebut adalah pernyataan bertentangan terhadap 1 (satu) pasal secara keseluruhan, bukan terhadap

³¹ Hamid S. Attamimi, "Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 15 (1985): 54–56.

³² Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan apabila menurut Mahkamah Agung permohonan keberatan yang diajukan oleh pemohon beralasan, karena Peraturan Perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi (Vide Pasal 6 ayat (1) Perma No. 1/2011).

³³ Mahkamah Agung menolak permohonan keberatan apabila menurut Mahkamah Agung permohonan keberatan yang diajukan oleh pemohon tidak beralasan (Vide Pasal 6 ayat (3) Perma No. 1/2011).

frasa/kata yang ada dalam tiap pasal. Implikasi dari putusan tersebut, menjadikan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 11 ayat (2), menjadi batal atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Seluruh konsep dalam pasal tersebut bertentangan dan batal. Diktum putusan itu tidak bisa dibaca sepenggal-sepenggal, sebagai contoh: hanya dibaca bahwa kerjasama dengan pihak ketiga (universitas) itu dibolehkan menurut hukum, tetapi yang dilarang adalah subjek yang melakukan kerjasama yang sebelumnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Penafsiran semacam itu tidak dibenarkan, karena sekali lagi perlu ditegaskan bahwa pembatalan oleh Mahkamah Agung itu adalah terhadap "Pasal", bukan "Frasa". Apalagi pasal yang dibatalkan itu, adalah pasal yang terbilang baru karena kerjasama dengan pihak ketiga dalam pembuatan soal ujian tertulis tidak ada dalam peraturan yang lebih tinggi.

Dengan dikabulkannya sebagian permohonan keberatan hak uji materiil sebagaimana tersebut di atas, maka sebagian ketentuan dalam Perda No. 5/2017 menjadi tidak berlaku atau tidak boleh diberlakukan sebagai dasar tindakan pemerintahan (*bestuur handelingen*), sehingga Perda No. 5/2017 tersebut sudah tidak utuh lagi, karena sebagian normanya tidak berlaku atau tidak boleh diberlakukan atau kehilangan kekuatan hukum mengikat sebagai kaidah (*rechtsnorm*).

Sehingga sebagai konsekuensinya pembentuk Perda atau dalam hal ini Bupati (Termohon I) dan DPRD (Termohon II)³⁴ memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti putusan dimaksud dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak putusan itu dikirim. Akan tetapi, sampai dengan batas waktu yang ditentukan tersebut Bupati dan DPRD tidak menindaklanjuti Putusan *a quo*, dalam hal ini Perda No. 5/2017 tidak diganti atau diubah. Dengan begitu, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Perma No. 1/2011 demi hukum ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Perintah untuk mencabut adalah kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Badan tersebut adalah Bupati dan DPRD, dimana secara kewenangan pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang,³⁵ dan Permendagri 80/2015,³⁶ adalah Kepala Daerah/Bupati dan DPRD. Dalam putusan itu juga ditegaskan, yang menjadi Termohon I adalah Bupati dan Termohon II DPRD Kabupaten Kediri.

Kemudian, pada tanggal 12 Desember 2018 tiba-tiba muncul produk hukum yang menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung

³⁴ Merujuk dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Kepala Daerah)

³⁵ Pasal 1 ayat (8): Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

³⁶ Pasal 1 ayat (4): Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.³⁶ Mahk

tersebut. Uniknya tindak lanjut putusan tersebut hanya dilakukan oleh Bupati dengan menggunakan jenis produk hukum Peraturan Bupati, yakni Perbup Kediri 56/2018. Adapun bukti bahwa Perbup Kediri 56/2018 menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung Nomor 28P/HUM/2018 dapat dilihat dalam landasan menimbangannya, yang berbunyi sebagai berikut:

"Bahwa untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung atas Perkara Hak Uji Materiil Nomor 28P/HUM/2018 terhadap Perda Kediri No 5/2017 dengan telah disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kediri....."

Adanya Perbup Kediri 56/2018 yang menindaklanjuti Putusan MA 28 P/HUM/2018 tersebut menunjukkan telah terjadi kesenjangan/perbedaan dari apa yang diperintahkan oleh Mahkamah Agung dalam putusannya dengan pelaksanaannya. Perbedaan tersebut setidaknya terdiri atas 2 (dua) hal: *Pertama*, badan yang memiliki kewajiban menindaklanjuti putusan tidak dilakukan oleh pihak yang berwenang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 ayat (2) Perma No. 1/2011 bahwa badan yang berkewajiban secara hukum untuk menindaklanjuti putusan adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara "yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan". Dengan demikian, maka pihak yang harus menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung Nomor 28P/HUM/2018 adalah Bupati (Termohon I) dan DPRD (Termohon II) secara Bersama-sama sebagai pihak pembuat Perda, namun dalam praktiknya justru ditindaklanjuti secara sepihak oleh Bupati melalui Peraturan Bupati.

Kedua, jenis produk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan berbeda

dengan jenis produk hukum yang dimohonkan keberatan hak uji materiil. Produk hukum yang dimohonkan keberatan hak uji materiil ke Mahkamah Agung adalah Perda, yakni Perda No. 5/2017, oleh karena itu maka seharusnya Perda juga (produk hukum yang sejenis) yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan (mengganti atau mengubah). Namun, dalam perkara ini justru ditindaklanjuti dengan jenis peraturan yang berbeda, yakni Peraturan Bupati yang "derajatnya" di bawah perda.

Mengenai hal ini sebagai contoh yang sudah lazim dalam kebiasaan ketatanegaraan di Indonesia adalah tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang, seperti Undang-Undang Perkawinan Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang merupakan revisi dari tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi 22/PUU-XV/2017 mengenai batas usia minimum perkawinan. Oleh karena putusan MK membatalkan norma yang merupakan produk bersama dari Presiden dan DPR yakni undang-undang, maka yang dibenahi adalah undang-undang. Akan menjadi salah, tiba-tiba secara sepihak jika Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden dalam menindaklanjuti putusan tersebut. Hemat penulis, jika yang dibatalkan atau diuji adalah undang-undang/Perda, maka tentu yang dibenahi di kemudian hari adalah undang-undang/Perda yang bersangkutan. Itulah alur/logika dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dan hubungannya dengan pengujian norma melalui pengadilan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat diketahui bahwa telah terjadi ketidakpatuhan dari pembentuk peraturan dalam menindaklanjuti Putusan Mahkamah

Agung terkait dengan permohonan keberatan hak uji materiil. Dengan tidak berlakunya sebagian dari pasal, norma, atau materi muatan Perda No. 5/2017 maka sesungguhnya telah terjadi kekosongan hukum, khususnya mengenai Pasal 11 ayat (2) Perda No. 5/2017 yang mengatur tentang kewenangan Tim pengisian dan pengangkatan Perangkat Desa untuk melakukan kerja sama dengan pihak ketiga dalam pembuatan soal ujian bagi calon perangkat desa. Hal ini karena ketentuan dimaksud merupakan ketentuan baru yang tidak ada dalam peraturan yang lebih tinggi. Persoalan selanjutnya, adalah adanya kekosongan hukum tersebut justru kemudian ditindaklanjuti dengan jenis peraturan lainnya (*subordinate legislation*), yakni peraturan bupati yang secara hierarki berada di bawah perda. Oleh karena itu, maka pada bagian selanjutnya penting untuk mengkaji sejauh mana keabsahan peraturan bupati tersebut.

b. Keabsahan Peraturan Bupati Kediri Nomor 56 Tahun 2018

Peraturan bupati merupakan salah satu jenis produk hukum daerah yang bersifat mengatur dan ditetapkan oleh Bupati.³⁷ Jika merujuk pada UU No. 12/2011, peraturan bupati tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1). Namun demikian, dalam Pasal 8 UU No. 12/2011 disebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana tersebut di atas mencakup pula peraturan yang ditetapkan

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, **Bupati/Walikota**, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka peraturan bupati merupakan jenis perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang peraturan tersebut dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan pemerintah daerah. Mengenai hal ini ditegaskan dalam Pasal 42 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ("*Permendagri 120/2018*") yang berbunyi "*Perkada ditetapkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*".

Dengan demikian, maka terdapat dua hal pokok yang dapat dijadikan dasar dan alasan/pertimbangan dalam pembentukan sebuah peraturan bupati, yakni karena adanya perintah dari peraturan perundang-

³⁷ Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, jenis produk hukum daerah yang berbentuk peraturan terdiri atas perda, perkada, dan peraturan DPRD. Lebih lanjut, dalam Pasal 6 ditegaskan bahwa perkada terdiri atas peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota.

undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh bupati. Adapun dasar dan alasan/pertimbangan pembentukan peraturan bupati ini dapat dilihat pada bagian menimbang (konsideran) dan mengingat. Dalam suatu peraturan termasuk peraturan bupati bagian menimbang merupakan syarat 'formil' yang memuat uraian singkat pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan dimaksud. Begitu pula dengan bagian mengingat yang di dalamnya memuat dasar hukum berupa dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan.

Perbup Kediri 56/2018 yang ditetapkan pada tanggal 12 Desember 2018 tersebut pada pokoknya mengatur tentang proses pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian jabatan perangkat desa yang ada di Kabupaten Kediri. Berdasarkan landasan menimbang (dalam huruf a), Perbup No. 56/2018 dibentuk/diterbitkan dalam rangka untuk menindaklanjuti Putusan MA 28 P/HUM/2018 terkait dengan perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11 ayat (2), dan Pasal 23 ayat (3) Perda No. 5/2017 sebagaimana telah disebutkan dalam latar belakang masalah.

Jika ditelusuri lebih lanjut, sebelum Perbup No. 56/2018 diterbitkan pengaturan tentang petunjuk pelaksana Perda No. 5/2017 diatur dalam Peraturan Bupati Kediri Nomor 10 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (Perbup

No.10/2017) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Kediri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Kediri Nomor 10 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (Perbup No. 33/2017).

Hemat penulis, setelah berlakunya Perda No. 5/2017 Bupati Kediri menerbitkan Perbup No. 10/2017 jo. Perbup No. 33 Tahun 2017 sebagai petunjuk pelaksana dalam rangka 'operasionalisasi' norma-norma dalam Perda No. 5/2017. Dengan demikian, jika merujuk pada Pasal 42 ayat (1) Permendagri 120/2018 maka lahirnya Perbup No. 10/2017 jo. Perbup No. 33 Tahun 2017 merupakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Perda No. 5/2017, hal ini bisa dilihat dari poin a dan b dasar menimbang Perbup No. 10/2017 sebagai berikut:

- a. Bahwa dengan telah disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, yang diundangkan dalam lembaran Daerah Kabupaten Kediri Tahun 2017 Nomor 5 dan Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kediri Nomor 153, **maka untuk kelancaran pelaksanaannya perlu diterbitkan petunjuk pelaksanaan;**
- b. bahwa berdasarkan Nota Dinas Kepala DPMPD Kabupaten Kediri tanggal 11 Januari 2017 Nomor 141163/418'24/2017, perihal Pembentukan Peraturan Bupati Kediri tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Berita Acara Rapat Koordinasi membahas

Pembentukan Peraturan Bupati tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa Nomor 141/299/418.24/2017 tanggal 14 Maret 2017, **perlu menyusun** pembentukan **Perbub Kediri No. 56/2018**.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka terdapat beberapa catatan atas diterbitkannya Perbup No. 56/2018, sebagai berikut: *Pertama*, alasan ditetapkannya Perbup No. 56/2018 yang menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung Nomor 28P/HUM/2018 sama sekali tidak tepat. Hal ini karena kewajiban untuk menindaklanjuti putusan *a quo* adalah DPRD dan Bupati melalui produk hukumnya berupa Perda, dalam hal ini Bupati tidak memiliki kewenangan secara sepihak untuk melaksanakan amar putusan. Lebih dari itu, Mahkamah Agung baik dalam pertimbangan atau dalam amar putusannya sama sekali tidak menyinggung tentang perbup dimaksud. Dengan demikian maka lahirnya Perbup No. 56/2018 tidak memenuhi

alasan/pertimbangan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 42 ayat (1) Permendagri 120/2018.

Kedua, perubahan, penyesuaian, atau penggantian terhadap Perbup No. 10/2017 *jo*. Perbup No. 33 Tahun 2017 sebagai peraturan teknis hanya dapat dilakukan apabila peraturan induknya (Perda No. 5/2017) berubah/berganti. Artinya, Perbup No. 10/2017 *jo*. Perbup No. 33 Tahun 2017 tidak serta merta dapat diubah/disesuaikan menjadi Perbup No. 56/2018 tanpa terlebih dahulu dilakukan perubahan terhadap Perda No. 5/2017 atau dengan kata lain bagaimana mungkin aturan teknis dilakukan perubahan sementara peraturan induknya terdapat norma yang tidak berlaku/tidak memiliki kekuatan hukum dan masih belum dilakukan perubahan/penggantian. Dengan demikian maka, prosedur yang benar setelah keluarnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 28P/HUM/2018 adalah sebagaimana bagan di bawah ini:

Bagan 1. Alur Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Agung Nomor 28P/HUM/2018



Berdasarkan 2 (dua) hal sebagaimana tersebut di atas, maka lahirnya/pembentukan Perbub No. 56/2018 berikut perubahannya tidak memiliki landasan yuridis dan cacat formil. Oleh karena itu, maka Perbup No. 56/2018 tidak dapat dijadikan dasar hukum dan harus dibatalkan. Berdasarkan ketentuan Pasal 145 (1) Permendagri No. 120/2018 pembatalan peraturan bupati/walikota dilakukan berdasarkan a) usulan dari setiap orang, kelompok orang, pemerintah daerah, badan hukum, dan/atau instansi lainnya; dan/atau b) temuan dari Tim pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota.

Kecermatan menentukan jenis produk hukum dari putusan Mahkamah Agung, adalah bagian dari aspek formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Susi Dwi Harijanti mengatkan bahwa tindakan manusia dapat secara sah diterjemahkan sebagai tindakan negara, hanya apabila dilakukan berdasarkan kriteria yang sesuai dengan hukum. Apabila tidak, tindakan tersebut harus diterjemahkan sebagai tindakan perseorangan biasa yang tidak memiliki dampak hukum. Bahkan, orang yang melakukannya bertanggungjawab secara individu terhadap tindakan tersebut (*personal responsibility*). Terhadap tindakan yang diambil secara tidak sah tersebut, Kelsen mengatakan bahwa pada prinsipnya tindakan tersebut tidak bernilai (*null*) dan tidak dapat memiliki dampak hukum. Dengan demikian, prosedur dalam pembentukan UU di dalam berbagai peraturan perundang-undangan memiliki makna penting sebagai serangkaian kriteria dari rantai tindakan hukum (*chain of legal acts*) yang menentukan validitas sebuah

undang-undang. Dengan kata lain, prosedur memiliki fungsi untuk membedakan apakah sebuah tindakan dari kekuasaan berdampak pada lahirnya hukum atau tidak. Jika UU yang diuji dinyatakan tidak memenuhi bagian tertentu dari seluruh proses pembentukan UU yang ditetapkan oleh hukum, maka berkonsekuensi mengakibatkan norma-norma didalamnya dianggap sebagai preposisi yang tidak mengandung sifat hukum sejak kelahirannya (*nullity*), yang dalam tradisi hukum di Indonesia disebut sebagai "batal demi hukum".³⁷

D. Penutup

Berdasarkan pembahasan diatas, disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Putusan MA 28 P/HUM/2018 menguji Peraturan Perda Kediri No 5/2017. Majelis Hakim mengabulkan sebagian permohonan pemohon, dan menyatakan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 11 ayat (2) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sampai waktu 90 (sembilan puluh) hari tidak ada tindak lanjut terhadap Perda tersebut, dan implikasinya adalah secara otomatis pasal-pasal tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan tidak dapat menjadi dasar tindakan pemerintahan apapun/*bestuur handelingen*. Ternyata tindaklanjut baru muncul jauh melewati batas waktu, dan menggunakan Peraturan Bupati yang tergolong *subordinate legislation* yang dibentuk secara mandiri dan merupakan produk hukum eksekutif. Tidak terjadi persesuaian antara produk hukum yang diuji, dan produk hukum tindak lanjut dari putusan. Kedua, Tindaklanjut pengujian Peraturan Daerah dalam Putusan MA 28 P/

³⁷ Dalam Keterangan Ahli Putusan MK.60/PUU-XVIII/2020.

HUM/2018 adalah Peraturan Bupati Kediri Nomor 56 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kediri No 5/2017. Hal ini terlihat dalam landasan menimbang huruf a peraturan tersebut. Peraturan Bupati ini tidak memiliki keabsahan secara prosedural karena telah mengambil kewenangan DPRD yang seharusnya terlibat dalam dalam tindak lanjut putusan tersebut. Tindak lanjut terhadap Putusan Mahkamah Agung 28 P/HUM/2018, harus menggunakan produk hukum yang selaras dengan apa yang menjadi objek pengujian, hal ini dikarenakan objek Pengujian (Peraturan Daerah) adalah jenis produk hukum yang tergolong *primary legislation* yang disusun bersama oleh Bupati dan DPRD. Peraturan Bupati tersebut juga telah *abuse of power*, karena telah membentuk norma-norma umum level daerah yang seharusnya disusun bersama oleh DPRD yang merupakan ciri khas dari norma dalam *primary legislation*, sebagaimana undang-undang dalam level nasional. Hal ini dikarenakan, kerjasama dengan pihak ketiga dalam pembuatan ujian tertulis perangkat daerah, tidak memiliki landasan hukum dalam regulasi tingkat nasional, dan baru ada di produk hukum daerah, kebaruan aturan itu tidak menjadi masalah karena bagian dari lokalitas, tetapi syaratnya harus diatur dalam Peraturan Daerah karena pembentukannya memiliki legitimasi yang kuat karena disusun oleh dua lembaga yang sama-sama mendapat mandat rakyat secara langsung.

Saran yang diajukan sebagai akhir dari kajian ini, kepada pemerintah daerah perlu untuk cermat menentukan jenis produk hukum dalam melaksanakan Putusan Hak Uji Materil Mahkamah Agung. Rambu-rambu yang dapat digunakan adalah melihat jenis

produk hukum yang diuji, apakah masuk dalam *primary legislation* dan *subordinate legislation*, rambu-rambu lainnya adalah dengan melihat badan/lembaga yang menjadi pemohon dalam putusan tersebut dan menghubungkannya dengan kewenangan serta jenis produk hukum apa dari kewenangan yang dimilikinya tersebut. Dengan demikian, tercipta persesuaian antara produk hukum yang diuji dan produk hukum tindak lanjut, sehingga tidak menimbulkan keabsahan di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jone, Lord Elwyn. *The English Legal Heritage*. Chicago: Oyez Publishing, 1979.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Ke-5. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Bunga Rampai Hukum: Karangan Tersebar*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1974.
- Yamin, Muhamad. *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Jurnal

- Arifin, Ridwan. "Legal Reform Discourse in Indonesia And Global Context: How Does the Law Respond to Crime." *Journal of Law and Legal Reform* 1, no. 2 (2020): 193–96. doi:<https://doi.org/10.15294/jllr.v1i2.37057>.
- Attamimi, Hamid S. "Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 15 (1985): 54–56.
- Fadli, Moh. "Peraturan Delegasi Di Indonesia: Ide Untuk Membangun Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Pemerintah." In *Pidato Pengukuhan Profesor Dalam Bidang Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Disampaikan Pada Rapat Terbuka Senat Universitas Brawijaya*, 22. Malang: Universitas Brawijaya, 2020.
- M.Monteiro, Josef. "Putusan Hakim Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia." *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25, no. 2 (2007): 12–34.

- Muabezi, Zahermann Armandz. "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 6, no. 3 (2017): 421–30. doi:http://dx.doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.421-446.
- Pambudi, Wahyu. "Sakralisasi Pembukaan UUD 1945." *ISTORIA: Jurnal Pendidikan Dan Sejarah* 4, no. 1 (2018): 1–8. doi:https://doi.org/10.21831/istoria.v14i1.19401.
- Pane, Thorkis. "Kemungkinan Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 41, no. 3 (2011): 398. doi:http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol41.no3.253.
- Plucknett, Theodore FT. *A Concise History of the Common Law*. Oxford: Butterworth & Co, 1956.
- Pope, Herbert. "The Fundamental Law and the Power of the Power of the Court." *Hard Law Review* 27, no. 1 (1931): 45–67.
- Puspitadewi, Rachmani. "Sekelumit Catatan Tentang Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia." *Jurnal Hukum Pro Justitia* 1, no. 2006 (24AD): 22–25.
- Rahmatullah, Indra. "Rejuvinasi Sistem Chceks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 2 (2004): 8–15. doi:http://dx.doi.org/10.15408/jch.v1i2.2992.
- Siahaan, Maruarar. "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah Dan Tantangan." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 10–15. doi:https://doi.org/10.31078/jk%25x.
- Simanjutak, Enrico. "Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 3 (2013): 337–40. doi:http://dx.doi.org/10.25216/jhp.2.3.2013.337-356.
- Simanjutak, Kardin M. "Impelemntasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Bina Praja* 7, no. 2 (2015): 111–30. doi:https://doi.org/10.21787/jbp.07.2015.111-130.
- Sitompul, Sofyan. "Hak Uji Materil (Menurut Amandemen UUD 1945 Dan Perbandingan MA Di Amerika Serikat)." *Journal Legislasi Indonesia* 1, no. 3 (2004): 8–15. doi:https://doi.org/10.54629/jli.v1i3.276.
- Sukari, Imam. "Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Indonesia." *Mimbar Keadilan* 12, no. 2 (2020): 181–85. doi:https://doi.org/10.30996/mk.v12i2.2457.
- Sunarto. "Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum* 45, no. 2 (2016): 157–60. doi:https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163.
- Syahuri, Taufiqurrohman. "Reformasi Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Konstitusi." In *Problematika Hukum Dan Peradilan*, 81. Jakarta: Komisi Yudisial, 2018.
- Timothy J. Capurso. "How Judges Judega: Theories on Judicial Decision Making." *University of Baltimore Law Forum* 29, no. 1 (1998): 34.
- Winata, Zaka Firma Aditya dan M. Reza. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia." *Jurnal Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 80–90. doi:http://dx.doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976.
- Windarawan, Puguh. "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 614–16.