



PERGESERAN SUDUT PANDANG PENGUJIAN PERATURAN KEBIJAKAN

Gede Marhaendra Wija Atmaja

Fakultas Hukum, Universitas Udayana

E-mail :

Info Artikel

Masuk: 1 Juni 2022

Diterima: 12 Juli 2022

Terbit: 1 Agustus 2022

Keywords:

policy regulation, point of view shift

Kata kunci:

peraturan kebijakan, perubahan sudut pandang

Corresponding Author:

Gede Marhaendra Wija Atmaja, e-mail :

Abstract

This research is a normative legal research that aimed to finding answers of the research problem, shifting the point of view on policy regulations review. The results of the study show that there is a shift in the point of view of policy regulations review, namely the point of view of policy regulations in the context of legislation shifts to the point of view of policy regulations not in the context of laws and regulations. The first point of view gives birth to the establishment of policy regulations as laws and regulations or not which leads to the acceptance or rejection of the review. The second point of view boils down to policy regulations that can be the object of review as "other powers granted by law".

Abstrak

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan tujuan menemukan jawaban atas persoalan pergeseran sudut pandang pengujian peraturan kebijakan. Hasil studi menunjukkan adanya pergeseran sudut pandang pengujian peraturan kebijakan, yakni sudut pandang peraturan kebijakan dalam konteks peraturan perundang-undangan bergeser ke sudut pandang peraturan kebijakan tidak dalam konteks peraturan perundang-undangan. Sudut pandang pertama melahirkan pendirian peraturan kebijakan sebagai peraturan perundang-undangan atau bukan yang bermuara pada diterima atau tidak diterimanya pengujian. Sudut pandang kedua bermuara pada peraturan kebijakan dapat menjadi

obyek pengujian sebagai “wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

@Copyright 2022.

PENDAHULUAN

Hukum Indonesia telah mengatur kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Masing-masing diatur dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar 1945).

Mengenai jenis peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), tepatnya diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8. Pasal 7 ayat (1) yang menentukan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis Peraturan Perundang-undangan dalam hierarki, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan pula adanya Peraturan Perundang-undangan luar hierarki, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mencakup 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 Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Baik dalam Pasal 7 ayat (1) maupun dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur keberadaan Peraturan Desa, yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini baru diatur lagi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut Undang-Undang Desa). Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Desa menentukan jenis peraturan di Desa antara lain Peraturan

Desa. Ditentukan dalam Pasal 1 angka 7 bahwa Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Uraian tersebut di atas merupakan bagian dari tata pengaturan¹ berupa peraturan perundang-undangan, selain itu terdapat bagian yang lain dari tata pengaturan yakni peraturan kebijakan, seperti surat edaran dan instruksi, semisal surat edaran menteri dalam negeri dan instruksi presiden.

Peraturan kebijakan mengandung tiga unsur utama dalam pengertiannya: a) peraturan tertulis; b) memuat norma yang bersifat umum yang tidak mengikat secara hukum, namun secara tidak langsung dapat mengikat masyarakat umum; dan c) dibentuk atau ditetapkan oleh administrasi pemerintahan yang memiliki wewenang diskresi. Jadi, peraturan kebijakan tidak dibentuk atas dasar kewenangan perundang-undangan. Ini menjadi faktor utama yang menentukan peraturan kebijakan bukan Peraturan Perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimi menegaskan peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan karena tidak mempunyai dasar dalam *Wet* maupun dalam *Grondwet*. Ia timbul karena kewenangan penyelegaraan pemerintahan semata-mata, bukan kewenangan perundang-undangan.²

Peraturan kebijakan (*beleidsregels, policy rule*) bukan peraturan perundang-undangan, dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon (dkk), oleh karena badan yang mengeluarkan peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetgevende bevoegdheid*).³

Mahkamah Agung, dalam praktiknya, pernah menguji Peraturan Kebijakan. Namun,⁴ namun dalam perkara berbeda Mahkamah Agung berpendapat lain bahwa peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh lembaga yudisial.⁵

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka penting secara mendalam mengkaji isu hukum berkenaan dengan kewenangan menguji peraturan kebijakan, yakni:

1. Sudut pandang apakah yang melandasi diterima atau ditolaknya peraturan kebijakan sebagai obyek pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945?; dan

¹ Konsep tata pengaturan dipinjam dari A. Hamid S. Attamimi. Pada 31 Juli 1993, A. Hamid S. Attamimi menyampaikan Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan judul Hukum Tata Pengaturan (Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan). Pidato tersebut pada intinya berisi cita-cita tentang adanya cabang Ilmu Hukum yang baru dan disebut Hukum Tata Pengaturan. Maria Farida Indrati, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gezetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan"*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021, hal. 51 dan 68.

² Maria Farida Indrati, *Ibid*, hal. 38.

³ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 153.

⁴ Antara lain Putusan MA No. 23P/HUM/2009 (09-12-2-009); Putusan MA No. 3P/HUM/2010; (31-05-2010).

⁵ Antara lain Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2009 (23-02-2010), Putusan Mahkamah Agung Nomor 24 P/HUM/2007 (4-12-2007), dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 09 P/HUM/2007 (25-05-2007).

2. Apakah ada sudut pandang yang melandasi peraturan kebijakan sebagai obyek pengujian Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945?

Studi terdahulu dilakukan oleh Ni Luh Gede Astariyani dan Bagus Hermanto pada tahun 2019 yang mengkaji mengenai "Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung".⁶ Penelitian ini mengkaji mengenai paradigma keilmuan yang melandasi peraturan kebijakan dapat diuji di Mahkamah Agung. Pada tahun 2013, Victor Imanuel W Nalle mengkaji mengenai "Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan".⁷ Penelitian ini mengkaji mengenai Putusan Nomor 23 P/HUM/2009 yang bertujuan untuk menganalisis kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap peraturan kebijakan atau justru sebaliknya.

Kedua karya tulis tersebut dibuat dengan latar Mahkamah Agung menerima peraturan kebijakan sebagai obyek pengujian, sedangkan karya tulis ini membahas pergeseran sudut pandang pengujian peraturan kebijakan oleh Mahkamah Agung, yang bermuara pada diterima atau tidak diterimanya pengujian peraturan kebijakan.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum normatif dengan menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan serta putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa hasil penelitian atau pemikiran, terutama yang yang dipublikasikan dalam jurnal terakreditasi.

Bahan hukum dikumpulkan dengan cara penelusuran dokumen dan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus. Berikutnya ditarik simpulan berkenaan dengan dua masalah yang telah dirumuskan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sudut Pandang Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Konteks Peraturan Perundang-undangan

Produk hukum yang menjadi obyek pengujian Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g dan yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Desa yang tercantum dalam Undang-Undang Desa.

Peraturan Perundang-undangan, berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU P3, memuat dua unsur penting, yakni:

⁶ Astariyani, Ni Luh Gede, dan Bagus Hermanto. "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 4 (2019): 433-447.

⁷ Nalle, Victor Imanuel W. "Kewenangan yudikatif dalam pengujian peraturan kebijakan." *Jurnal Yudisial* 6, no. 1 (2013): 33-47.

1. peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum; dan
2. dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Jadi, dari segi isinya adalah peraturan perundang-undangan memuat norma hukum dan dari segi pembentuknya adalah lembaga yang berkewenangan membentuk atau menetapkan peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan tidak memiliki karakter tersebut, yakni tidak memuat norma hukum dan pembentuknya tidak berkewenangan di bidang perundang-undangan.

Sekalipun demikian, dalam praktiknya, Mahkamah Agung pernah menerima peraturan kebijakan sebagai obyek pengujian, pada tahun 1999 di antaranya sebagai berikut:

1. Nomor 06 P/HUM/Th. 1999 (08-12-1999) Permohonan Keberatan HUM atas Surat Edaran Presidium Kabinet RI. No. SE/O6/Pres.Kab/G/1967 Th. 1967 Tentang Masalah Cina.
2. Nomor 12 P/HUM/Th.1999 (08-12-1999) Permohonan Keberatan HUM atas Surat Edaran Bank Indonesia No.SE.6/37/OPK/1973 Th. 1973 Tentang Kredit Investasi Golongan Pengusaha Kecil.
3. Nomor 13 P/HUM/Th.1999 (08-12-1999) Permohonan Keberatan HUM atas Surat Edaran Menteri Penerangan No. 02/Se/Dit. Th. 1988 Tentang Larangan Penerbitan dan Pencetakan Tulisan/Iklan beraksara dan berbahasa Cina.⁸

Pertimbangan diterimanya surat edaran sebagai obyek hak uji materiil dalam perkara tersebut tidak ditemukan. Dalam praktik berikutnya ditemukan kasus Mahkamah Agung telah menguji peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berbentuk surat edaran.

Perkara Nomor 04P/HUM/2008 mengenai pengujian Surat Edaran KPU Nomor 649/15/VII/2007, tanggal 31 Juli 2007, tentang Pencalonan Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terhadap Pasal 57 Ayat (1) dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangannya Majelis tidak mempertimbangkan sama sekali mengenai apakah surat edaran itu termasuk peraturan perundang-undangan atau bukan sehingga dapat menjadi objek pengujian.⁹

Kondisi tersebut memunculkan komentar dari Tim Peneliti Mahkamah Agung, bahwa Majelis langsung memeriksa pokok perkara. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa Majelis memandang surat edaran itu seolah-olah sebagai peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi objek Hak Uji Materiil.¹⁰

Berikutnya dalam perkara Nomor 23 P/HUM/2009 mengenai pengujian Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Departemen Energi dan

⁸ Mahkamah Agung RI, *Laporan Penelitian Pelaksanaan Hak Uji Materiil (Judicial Review) Mahkamah Agung RI*, Puslitbang Diklat Mahkamah Agung RI Tahun 2000, hal. 76-80.

⁹ Maftuh Effendi, *Laporan Penelitian Kewenangan Uji Materiil Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang (Kajian Tentang Putusan Mahkamah Agung Tahun 2005-2011)*. Mega Mendung: Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung RI., hal. 53.

¹⁰ Maftuh Effendi, *Ibid.*

Sumber Daya Mineral Nomor 03.E/31/DJB/2009, 30-01-2009, tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009. Majelis dalam pertimbangannya menyatakan bahwa:

... obyek keberatan Hak Uji Materiil berupa Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor: 03.E/31/DJB/2009 walaupun tidak termasuk urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi berdasarkan penjelasan Pasal 7 tersebut dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata urutan dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (asas *lex perriori derogat lex superriori*).

Majelis berpandangan bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Surat Edaran tersebut dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah. Akan tetapi, Majelis tidak memberi argumentasi bahwa Penjelasan Pasal 7 tersebut menjadi dasar menempatkan surat edaran sebagai jenis peraturan perundang-undangan.

Perlu diteliti dengan seksama keterkaitan Pasal 7 dan penjelasannya serta surat edaran sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004) telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya.

Sekalipun telah diganti, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perlu dianalisis berkenaan kedudukan surat edaran sebagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan Majelis. Analisis didasarkan ketentuan berikut:

1. Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
2. Penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa dalam ketentuan ini (ayat (5) Pasal 7) yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Ayat (1) Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;

- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Berdasarkan kerangka interpretasi secara sistematis¹¹ dari Pasal 7 ayat (5) ke Penjelasan Pasal Pasal 7 ayat (5) dan ke Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki ditujukan pada peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan surat edaran tidak berada di dalamnya. Oleh karena itu Penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak dapat dijadikan dasar hukum dari surat edaran sebagai peraturan perundang-undangan, dengan demikian semestinya surat edaran tidak dapat dijadikan obyek pengujian.

Demikian pula jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan luar hierarki sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tidak dapat dijadikan dasar hukum dari surat edaran sebagai peraturan perundang-undangan, selain karena ketentuan itu tidak mengaturnya, juga karena surat edaran dibuat tidak atas dasar diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membuat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dengan perkataan lain surat edaran dibuat tanpa ada kewenangan perundang-undangan baik atribusi maupun delegasi.

Keseluruhan uraian tersebut di atas menunjukkan sebuah bahwa peraturan kebijakan dalam hal ini surat edaran diterima sebagai obyek hak uji materiil dengan pertimbangan surat edaran adalah peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Agung, dalam perkembangannya, menolak Surat Edaran sebagai obyek pengujian. Ini dapat disimak dalam Putusan Nomor 48 P/HUM/2016 dalam perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Surat Edaran Bupati Nganjuk Nomor: 140/153/411.010/2015 tanggal 05 Pebruari 2015 tentang Penghentian Sementara Pengisian Perangkat Desa.

Adapun pertimbangan Majelis adalah obyek hak uji materiil tidak memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan, yaitu dari segi bentuk maupun rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia/Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia/Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 UU 12/2011 dan Lampiran II-nya, dan substansinya berupa petunjuk pelaksanaan.

Pertimbangan Majelis lebih lanjut adalah obyek hak uji materiil masuk kriteria keputusan administrasi negara bersifat umum dengan bentuk/karakteristik yang (*addressat*-nya) tidak ditujukan kepada semua orang, tetapi hanya ditujukan kepada Camat se-Kabupaten Nganjuk, sehingga tidak tepat dikategorikan sebagai *regeling* dalam arti peraturan perundang-undangan.

¹¹ Interpretasi sistematik bertolak dari prinsip, hukum adalah suatu sistem. Untuk menemukan arti suatu norma hukum atau istilah, dilakukan dengan cara menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan-ketentuan lain, baik dalam [eraturan perundabg-undangan yang sama maupun dengan peraturan perundang-undangan atau norma hukum lain. Dikuti dari Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 74-75. Senada dengan pengertian tersebut, dapat disimak Mohammad Koesnoe, *Dasar dan Metode Hukum Positif*, Surabaya: Airlangga University Press, hal, 139.

Dengan demikian, lanjut Majelis, keputusan (obyek hak uji materiil) *a quo* bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 2, Pasal 7 ayat (1), dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Mahkamah Agung tidak berwenang menguji obyek hak uji materiil tersebut, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24A ayat (1), Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, demikian menurut pertimbangan Majelis.

Selanjutnya Majelis menimbang, oleh karena obyek permohonan hak uji materiil dimaksud bukan merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka Mahkamah Agung tidak berwenang untuk mengujinya, dan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.¹²

Berdasarkan pertimbangan Majelis tersebut menarik untuk dianalisis mengenai surat edaran sebagai obyek hak uji materiil. Majelis berpendapat surat edaran masuk kriteria keputusan administrasi negara bersifat umum dengan adresatnya tidak ditujukan kepada semua orang, tetapi hanya ditujukan kepada Camat se-Kabupaten Nganjuk, sehingga tidak tepat dikategorikan sebagai *regeling* dalam arti peraturan perundang-undangan.

Pertimbangan tersebut perlu didekati dengan interpretasi sistematis berkenaan dengan makna keputusan administrasi negara. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2024 tentang Administrasi Pemerintahan, tepatnya Pasal 1 angka 7 menentukan:

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara). Tepatnya dalam Pasal 1 angka 9 ditemukan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang memuat unsur-unsur sebagai berikut:

1. suatu penetapan tertulis;
2. yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;

¹² Surat Edaran bukan obyek hak uji mendapat penegasan dari Mahkamah Agung melalui Hasil Rumusan Hukum Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2018 bahwa objek hak uji materiil adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tidak dapat diuji oleh hakim. Dapat disimak pada Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Hasil Rumusan Hukum Pleno Kamar*. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2018, hal. 15-16.

3. yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. yang bersifat konkret, individual, dan final; dan
5. yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari segi norma hukum, pendapat Majelis bahwa surat edaran masuk keputusan administrasi negara bersifat umum tidak berkesesuaian dengan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, karena keputusan administrasi negara itu bersifat konkret. Oleh karenanya, surat edaran sebagai bentuk peraturan kebijakan tidak dapat dikualifikasi keputusan administrasi negara. Artinya, surat edaran saat merugikan orang atau badan hukum perdata tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

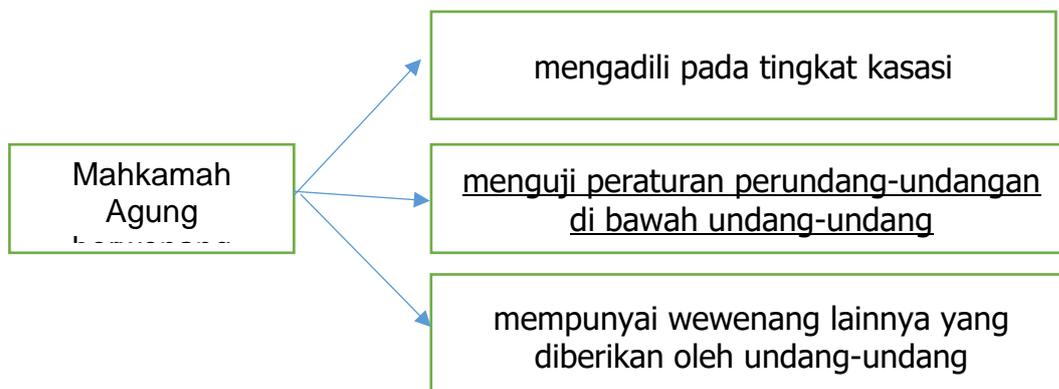
Dengan demikian peraturan kebijakan yang salah satu bentuknya adalah surat edaran tidak dapat diuji melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang maupun melalui mekanisme peradilan tata usaha negara.

Sudut Pandang Pengujian Peraturan Kebijakan Tidak Dalam Konteks Peraturan Perundang-undangan

Peraturan kebijakan yang salah satu bentuknya adalah surat edaran berpotensi melanggar hak-hak warga negara yang dijamin oleh undang-undang. Hal ini semakin ada peluang atau kesempatan terjadi pelanggaran tersebut, mengingat ia tidak dapat diuji baik ke Mahkamah Agung melalui pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang maupun ke pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian urgensi pengujian peraturan kebijakan menjadi penting yakni mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara yang dijamin undang-undang sebagai akibat ditetapkannya peraturan kebijakan.

Untuk memahami isu tersebut dan solusinya perlu menyimak kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang." Untuk lebih mudahnya memahami Kewenangan Mahkamah Agung ini dapat digambarkan dalam bagan berikut:

Bagan : Kewenangan Mahkamah Agung menurut Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945



Kewenangan Mahkamah Agung itu lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut Undang-Undang Mahkamah Agung), tepatnya diatur dalam Bab III perihal Kekuasaan Mahkamah Agung.

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung menentukan Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:

- a. permohonan kasasi;
- b. sengketa tentang kewenangan mengadili;
- c. permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Mengaitkan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung dengan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, terdapat perbedaan rumusan, sebagaimana dapat disimak dalam tabel berikut:

Tabel : Ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung

	Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945	Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung
	Mahkamah Agung berwenang <ul style="list-style-type: none"> • mengadili pada tingkat kasasi, • menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan • mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. 	Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus: <ol style="list-style-type: none"> a. permohonan kasasi; b. sengketa tentang kewenangan mengadili; c. permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tabel tersebut menunjukkan adanya tambahan tugas dan wewenang berupa sengketa tentang kewenangan mengadili dan permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak ditentukan secara tersurat. Interpretasi yang dapat diberikan, kedua tugas dan wewenang itu diturunkan dari ketentuan “mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang” yang terdapat dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Selain itu, Mahkamah Agung memiliki wewenang di bidang pengawasan. Wewenang ini diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Mahkamah Agung yang terangkum dalam sejumlah ayat, yakni:

- (1) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.

- (2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.
- (3) Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua badan peradilan yang berada di bawahnya.
- (4) Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya.
- (5) Pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Ketentuan pengawasan oleh Mahkamah Agung itu pun tidak terdapat ketentuannya dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Demikian pula dengan ketentuan-ketentuan berikut:

1. Pasal 35 menentukan Mahkamah Agung memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.
2. Pasal 36 menentukan Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris.
3. Pasal 37 menentukan Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.
4. Pasal 38 menentukan Mahkamah Agung berwenang meminta keterangan dari dan memberikan petunjuk kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 25 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.¹³

Ketentuan-ketentuan tersebut dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman maupun dalam Undang-Undang Mahkamah Agung tidak terdapat dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Interpretasi yang dapat diberikan adalah ketentuan-ketentuan tersebut diturunkan dari ketentuan konstitusional "Mahkamah Agung ..., dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang" yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini ditegaskan kembali dalam Undang-

¹³ Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman telah tidak berlaku. Pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan "Pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2951) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3879) dinyatakan tidak berlaku."

Kemudian pada tahun 2009, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam Pasal 62 menentukan "Pada saat Undang-Undang ini berlaku, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dicabut dan dinyatakan tidak berlaku."

Undang Kekuasaan Kehakiman, dalam Pasal 20 ayat (2) huruf c ditentukan “Mahkamah Agung: ..., kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang” dan Pasal 39 Undang-Undang Mahkamah Agung, menentukan “Di samping tugas dan kewenangan tersebut dalam Bab ini Mahkamah Agung dapat disertai tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang.”

Mendasarkan pada aspek aturan dan praktik pengaturan tentang kewenangan Mahkamah Agung, yakni:

1. Pasal 24A (1) UUD 1945, Pasal 20 ayat (2) huruf c Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 39 Undang-Undang Mahkamah Agung; dan
2. Praktik pengaturan tentang wewenang Mahkamah Agung, yakni terdapat sejumlah wewenang Mahkamah Agung dalam Undang-Undang Mahkamah Agung yang tidak tegas diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, akan tetapi diturunkan dari ketentuan konstitusional “Mahkamah Agung ..., dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang” yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Jadi kewenangan tambahan itu termasuk dalam “wewenang lainnya.”

Berdasarkan konstataasi tersebut, frasa “wewenang lainnya dari Mahkamah Agung yang tercantum dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dimaknai pula sebagai wewenang Mahkamah Agung untuk menguji peraturan kebijakan tidak dalam konteks peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini peraturan kebijakan dimaknai sebagai bagian dari tata pengaturan yang berdiri sendiri di samping peraturan perundang-undangan. Konstitusionalitas kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan kebijakan adalah “diberikan oleh undang-undang” sebagaimana tercantum dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

SIMPULAN

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut di atas perlu diulangtegaskan sejumlah pernyataan penting sebagai simpulan atau jawaban atas permasalahan pokok mengenai pergeseran sudut pandang pengujian peraturan kebijakan, yakni sudut pandang peraturan kebijakan dalam konteks peraturan perundang-undangan bergeser ke sudut pandang peraturan kebijakan tidak dalam konteks peraturan perundang-undangan, tapi sebagai jenis tata pengaturan tersendiri. Berikutnya, simpulan atau jawaban singkat mengenai masalah-masalah yang telah dirumuskan, yakni:

1. Sudut pandang pertama memposisikan peraturan kebijakan dalam konteks peraturan perundang-undangan, yang menghasilkan dua pandangan. Pandangan pertama bahwa peraturan kebijakan merupakan peraturan perundang-undangan sehingga diterima sebagai obyek pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan pandangan kedua bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat diterima sebagai obyek pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

2. Sudut pandang kedua memposisikan peraturan kebijakan tidak dalam konteks peraturan perundang-undangan, akan tetapi sebagai jenis tata pengaturan tersendiri (jenis tata pengaturan lainnya adalah peraturan perundang-undangan) yang pengujian merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan "Mahkamah Agung ... mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang." Sebaiknya frasa "diberikan oleh undang-undang" dimaknai sebagai Undang-Undang Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel

- Astariyani, Ni Luh Gede, dan Bagus Hermanto. "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 4 (2019): 433-447.
- Effendi, Maftuh. 2013. *Laporan Penelitian Kewenangan Uji Materil Peraturan Perundang Undangan Di Bawah Undang-Undang (Kajian Tentang Putusan Mahkamah Agung)*.
- Hadjon, Philipus M., dkk. 2019. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indrati, Maria Farida. 2021, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gezetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Indonesia, Mahkamah Agung Republik. 2000. *Laporan Penelitian Pelaksanaan Hak Uji Materil (Judicial Review) Mahkamah Agung RI*. Tanpa Kota: Puslitbang Diklat Mahkamah Agung RI.
- Indonesia, Mahkamah Agung Republik. 2018. *Hasil Rumusan Hukum Pleno Kamar*. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Tahun 2005-2011*. Mega Mendung: Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung RI.
- Koesnoe, Mohammad. 2010. *Dasar dan Metode Hukum Positif*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Nalle, Victor Imanuel W. "Kewenangan yudikatif dalam pengujian peraturan kebijakan." *Jurnal Yudisial* 6, no. 1 (2013): 33-47.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Kebijakan

Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03.E/31/DJB/2009, 30-01-2009, tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Nomor 04P/HUM/2008 mengenai pengujian Surat Edaran KPU Nomor 649/15/VII/2007, tanggal 31 Juli 2007, tentang Pencalonan Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terhadap Pasal 57 Ayat (1) dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Nomor 48 P/HUM/2016 dalam perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap 5 tahun 1986

Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Nomor 23 P/HUM/2009 mengenai pengujian Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03.E/31/DJB/2009, 30-01-2009, tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009.