

**PENGESAMPINGAN Kaidah Hukum Dalam Bab IV
UU PTUN Pada Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan
MA No. 2 Tahun 2019**

Steven Inkiriwang & Aristo Antade

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Indonesia

Korespondensi: aristoantade1995@gmail.com

Abstrak

Artikel ini hendak membahas isu pengesampingan kaidah pada level Peraturan Mahkamah Agung terhadap kaidah pada level Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Isu ini secara hukum problematik, sebab kontradiktif dengan asas *lex superior derogate legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Dengan demikian, seharusnya praktik pembuatan peraturan demikian dihindari atau bahkan tidak boleh dilakukan. Sebab, akan mengganggu dan mengacaukan konstruksi asas hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana sudah ditegaskan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kata-kata Kunci: Kajian Yuridis; Tindak Pidana; Persetubuhan Terhadap Anak

Abstract

This article wishes to discuss the issue of overriding rules at the level of Supreme Court Regulations regarding rules at the level of the State Administrative Court Law. This issue is legally problematic, because it contradicts the principle of *lex superior derogate legi inferior*, which means that higher regulations override lower regulations. Thus, the practice of making such regulations should be avoided or even not allowed to be carried out. Because, it will disrupt and disrupt the construction of the hierarchical principle of statutory regulations as explicitly stated in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations.

Key Words: Juridical Studies; Criminal act; Sexual intercourse with children

PENDAHULUAN

Tulisan ini hendak mengkaji kaidah dalam Peraturan Mahkamah Agung (Peraturan MA) yang secara substantif mengesampingkan kaidah dalam Undang-Undang, seolah Peraturan MA berkedudukan lebih tinggi secara hierarkis dari UU. Padahal UU-lah yang berkedudukan lebih tinggi.¹ Akibatnya berdampak pada pengingkaran terhadap ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan² (UU P3) jo Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA).³

Secara prinsip, berdasarkan doktrin perjenjangan norma hukum, UU merupakan produk hukum dari legislatif yang bersifat umum⁴ yang kedudukannya secara hierarkis menempati posisi ketiga setelah hukum dasar negara.⁵ UU hanya mencantumkan ketentuan yang bersifat prinsipil atau umum dan kebijakan penting. Itu artinya, UU tidak mencantumkan ketentuan yang rinci.⁶ Menurut MP:

The truth is the legislation would be subjected to an impossible load of work if it were to endeavor to enact legislation by itself complete in all detail. It is therefore advisable to free the legislature from the task of enacting detail so that it may concentrate on the essential principles and policies underlying a bill. Also, if a law were to contain all the detail, it would become very prolix and cumbersome, and the common man might find it difficult to understand. Further, as most of the present-day legislation pertains to socio-economic matters, the details inevitably tend to become technical and complex and only professional experts specialized in the subject-matter can work them out, rather than the legislators who are generalist and not specialist.⁷

¹ Pengesampingan ini tidak lepas dari pandangan dari Jimly Asshiddiqie yang menegaskan bahwa posisi Peraturan Mahkamah Agung sebagai *lex specialis* dari UU. Baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 278.

² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini sudah mengalami dua kali perubahan, yakni perubahan pertama melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, sedangkan perubahan kedua menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

³ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 ini sudah mengalami dua kali perubahan, yakni perubahan pertama melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁴ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, h. 98-100.

⁵ Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2010, h. 28-29.

⁶ MP Jain, *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, Malaysia Law Journal, 1997, h. 42.

⁷ *Ibid.*

Dengan dasar pemikiran MP Jain di atas, dapat dikatakan bahwa jika UU memuat ketentuan yang rinci, maka akan menjadi rumit dan mungkin bagi orang awan akan sangat sulit memahaminya. Pun, karena sebagian besar UU saat ini berkaitan dengan masalah sosial-ekonomi, perinciannya cenderung menjadi teknis dan kompleks dan hanya ahli profesional yang khusus dalam masalah tersebut yang mampu memahami permasalahan secara detail. Sukardi dan E. Prajwalita Widiati juga menegaskan hal yang mirip bahwa secara *de facto* UU tidak bisa mengatur secara detail kebutuhan perundang-undangan masyarakat yang begitu cepat berubah. Kenyataan ini membawa akibat kepada banyaknya Undang-Undang yang memberikan delegasi kepada pemerintah (eksekutif) untuk menjabarkan lebih lanjut terhadap isi Undang-Undang tersebut.⁸ Kelsen mengatakan bahwa peraturan yang dibuat oleh pemerintah merupakan bentuk khusus dari UU yang saat ini dikenal sebagai *delegated legislation*⁹ atau disebut juga regulasi. Menurut Indroharto ada tiga sebab terjadinya *delegated legislation* atau *terugted van de wetgever* ini, yaitu:

Pertama, karena keseluruhan hukum tata usaha negara (TUN) itu demikian luasnya, sehingga tidak mungkin bagi pembuat Undang-Undang untuk mengatur seluruhnya dalam Undang-Undang formal. *Kedua*, norma-norma hukum TUN itu harus selalu disesuaikan dengan tiap perubahan-perubahan keadaan yang terjadi sehubungan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi yang tidak mungkin selalu diikuti oleh pembuat Undang-Undang dengan mengaturnya dalam suatu UU formal. *Ketiga*, di samping itu, tiap kali diperlukan pengaturan lebih lanjut hal itu selalu berkaitan dengan penilaian-penilaian dari segi teknis yang sangat mendetail, sehingga tidak sewajarnya harus diminta pembuat Undang-Undang yang harus mengaturnya. Akan lebih cepat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan TUN yang lebih rendah tingkatnya.¹⁰

Meski demikian, Bagir Manan menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi dan isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi, mengesampingkan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi secara hierarki.¹¹ Itu berarti regulasi atau *delegated legislation* harus tunduk atau tidak boleh

⁸ Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, *Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang lebih Rendah dan Akibat Hukumnya*, Yuridika Vol. 25 No. 2, Mei-Agustus 2010, 103-116, h. 108.

⁹ *Ibid.*, h. 252-253.

¹⁰ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 154.

¹¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 211-212.

mengesampingkan UU, kecuali UU dibuat tanpa wewenang atau melampaui wewenang¹² atau mengandung cacat yang kontradiktif dengan konstitusi.

Di Indonesia, ajaran hierarki norma hukum ini termanifestasi di dalam UU P3 spesifik Pasal 7 dengan tetap menempatkan hakikat UU sebagai peraturan yang bersifat umum dan peraturan dibawah-nya secara hierarki sebagai peraturan yang bersifat melaksanakan UU atau *delegated legislation*.¹³ Salah satu peraturan yang bersifat *delegated legislation* adalah Peraturan MA. Jika mencermati Pasal 7 UU P3 terlihat Peraturan MA, tidak ditegaskan secara eksplisit dalam hierarki norma hukum dengan kata lain tidak jelas kedudukan Peraturan MA dalam hierarki norma hukum, apakah dibawah UU atau justru setara dengan UU.

Terhadap isu di atas, jika mencermati ketentuan Pasal 8 UU P3 akan terlihat seolah Peraturan MA bisa dibuat berdasarkan perintah dari peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Namun jika mengacu pada Pasal 79 UU MA akan tampak jelas bahwa Peraturan MA sejatinya hanya berupa produk hukum buatan MA yang tidak lain hanya menjalankan perintah UU, khusus untuk kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila UU MA belum mengaturnya.¹⁴ Oleh karena itu, dapat dijustifikasi bahwa Peraturan MA menjalankan UU sebagaimana mestinya dan tidak boleh mengesampingkan UU.

Berdasar pada pemikiran di atas, kemudian dikaitkan dengan Peraturan MA yang memuat kaidah yang mengesampingkan UU, maka akan ditemukan suatu pertentangan yang fundamental, seperti contoh yang ditemukan oleh penulis, yakni: Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Peraturan MA No. 2 Tahun 2019). Penulis berpendapat bahwa eksistensi kaidah dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan MA tersebut sudah terjebak “*off-side*”, sebab hadir untuk mengesampingkan UU yang secara substantif sangat

¹² *Ibid.*

¹³ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa: 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, (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁴ Lihat bagian penjelasan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung: apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, MA berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi, dengan Undang-Undang ini MA berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum tau tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Dalam hal ini Peraturan MA dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk UU. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksud dalam UU MA hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Sehingga, MA tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaian-nya atau-pun pembagian beban pembuktian.

layak dipertanyakan legitimasi-nya karena UU sama sekali tidak memberikan status Peraturan MA sedemikian rupa. Berikut uraian singkat kaidah Peraturan MA No. 2 Tahun 2019.

Pertama, Pasal 7 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 menentukan bahwa: ketentuan hukum acara yang diatur di dalam Bab IV Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), tetap berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Mahkamah Agung ini.

Kedua, Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 menentukan bahwa: setiap frasa “Keputusan Tata Usaha Negara” dan frasa “Sengketa Tata Usaha Negara” yang tercantum dalam BAB IV Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara haruslah dimaknai juga sebagai “Tindakan Pemerintahan” dalam rangka penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan menurut Peraturan Mahkamah Agung ini.

Berdasarkan uraian singkat kedua kaidah dalam Peraturan MA No. 2 Tahun 2019, menurut penulis seharusnya Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 tidak memuat kaidah model demikian. Sebab, selain secara fundamental cacat atas dasar kausa yang tidak jelas juga bertentangan dengan asas *lex inferior non potest negare legem superiorem* yang berarti: “hukum yang lebih rendah tidak dapat meniadakan hukum yang lebih tinggi”. Tulisan ini akan terbagi dalam tiga bahasan. Pertama, akan membahas isu kedudukan Peraturan MA dalam sistem Peraturan Perundang-Undangan. Kedua, membahas tentang Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 Tindak Dimungkinkan Untuk Memuat Kaidah Yang Mengesampingkan Kaidah Dalam UU PTUN. Dan terakhir adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

PEMBAHASAN

Asas Lex Superior Derogate Legi Inferior

Asas *Lex Superiori derogate Legi inferiori* memiliki arti bahwa undang-undang (norma/ aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang lebih rendah.¹⁵ Dalam konteks sistem perundang-undangan, untuk menentukan validitas suatu norma apakah kedudukannya lebih tinggi atau lebih rendah tentunya beranjak pada pemahaman bahwa setiap

¹⁵ *Op., Cit.*, Nurfaqih Irfani, “Asas Lex Superior...”, hlm. 311.

negara hukum pasti memiliki kerangka tata hukum tertulis yang tersusun secara hierarkis. Dalam penerapannya di Indonesia, doktrin hierarki norma hukum telah diterapkan secara legitimate dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Oleh karena hakikatnya adalah hukum yang lebih tinggi meniadakan hukum yang lebih rendah, maka sangat rasional dinilai berdasarkan prinsip hierarki norma hukum, sebab dasar validitas suatu norma selalu berupa norma, norma lain yang menjadi landasan lahirnya norma tersebut, sehingga suatu norma hanya valid jika norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma dimana norma itu diperoleh berdasar dan bersumber dari suatu norma dasar yang dipostulasikan. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma, sehingga suatu norma termasuk ke dalam sistem norma atau tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengkonfirmasi bahwa norma tersebut memperoleh validitas-nya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut.¹⁶

Kedudukan Peraturan MA dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Pada sub bab ini, penulis akan menguraikan secara spesifik kedudukan Peraturan MA secara hierarki dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini sebagai upaya untuk memperjelas posisi Peraturan MA secara hierarkis. Sebab, jika membaca hierarki norma hukum dalam Pasal 7 UUP3 tidak ditentukan secara eksplisit posisi Peraturan MA secara hierarkis. Selain itu, agar bisa menjustifikasi tesis penulis bahwa hubungan Peraturan MA dan UU dibingkai oleh asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Pada dasarnya Peraturan MA merupakan salah satu produk hukum buatan MA yang bersifat mengatur (*regeling*). Wewenang ini merupakan wewenang yang diberikan oleh UU kepada MA.¹⁷ Hal ini sebagaimana tampak dalam Pasal 79 UU MA bahwa MA berwenang mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini. Maksud dari ketentuan ini, yaitu Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan

¹⁶ Hans Kelsen, "General Theory of Norms", translated by Michael Hartney. Oxford: Clarendon Press, 1991, h. 161.

¹⁷ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang Buku VI Perubahan Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, h. 119.

Undang-Undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Dalam hal ini, peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-Undang. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan Undang-Undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian, Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaian-nya ataupun pembagian beban pembuktian.¹⁸

Meskipun Peraturan MA ditempatkan sebagai peraturan yang mengatur ketentuan untuk memperlancar proses peradilan. Namun, dalam hierarki kedudukan Peraturan MA ini ditegaskan secara eksplisit,¹⁹ akibatnya menimbulkan berbagai macam pandangan tentang kedudukan Peraturan MA secara hierarkis apakah berada di bawah UU ataukah sejajar dengan UU, apakah aturan khusus (*lex specialis*) dari UU ataukah aturan yang bersifat regulatif.

Terkait persoalan tersebut, Pasal 8 No. 12 tahun 2011 menegaskan bahwa Peraturan MA dikategorikan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi...²⁰ atas dasar kaidah tersebut, maka keberadaan Peraturan MA tergantung pada apakah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memberikan kewenangan tersebut atau tidak. Menjadi pertanyaan adalah peraturan yang lebih tinggi yang mana yang dimaksud, apakah UUD NRI, UU, PP, Perpres, ataukah Perda? Tidak mungkin Peraturan MA menjalankan perintah langsung dari UUD NRI 1945, sebab UUD NRI 1945 secara implisit menyatakan bahwa yang menjalankan UUD NRI 1945 hanyalah UU. Hal ini sebagaimana tampak dalam praktik ketika hanya

¹⁸ Lihat bagian Penjelasan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomo 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 3316)

¹⁹ Baca Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰ Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) menentukan bahwa: **Ayat (1):** Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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. **Ayat (2):** Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

UU yang diuji di MK berdasarkan UUD NRI 1945 atas dasar dianggap merugikan hak dan/atau kewenangan pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945 dengan berlakunya UU yang dimohonkan.²¹

Jika mencermati kedudukan UU, maka akan tampak jelas bahwa UU didesain sebagai satu-satunya alat filter bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.²² Itu berarti PP, Perpres, Perda dan Peraturan lain termasuk Peraturan MA dapat dilakukan *judicial review* di MA. Dengan kata lain, Peraturan MA merupakan regulasi yang berarti produk hukum yang menjalankan UU sebagaimana diakui secara implisit di dalam Pasal 79 UU MA.²³ Lagipula, tidak mungkin Peraturan MA diuji di MK sebab konstitusi sudah secara limitatif eksklusif *judicial review* UU terhadap UUD NRI 1945, sedangkan peraturan yang lainnya limitatif eksklusif di uji di MA dengan alat uji hanyalah UU.

Secara historis, pada waktu UU MA ini berlaku rujukan hierarki peraturan perundang-undangannya adalah TAP MPRS NO. XX/MPRS/1966 yang mana berdasarkan TAP MPRS *a quo*, Peraturan MA hanya diakui sebagai peraturan-peraturan pelaksana lainnya yang bahkan secara hierarki berada di bawah keputusan Presiden. Meskipun dalam konteks sekarang TAP MPRS NO. XX/MPRS/1966 sudah dinyatakan tidak berlaku lagi, tetapi karena UU MA masih berlaku dan hanya mengalami dua kali perubahan serta bahkan sekalipun terjadi perubahan Pasal 79 UU MA tetap dinyatakan berlaku atau tidak mengalami perubahan sama sekali, maka menurut penulis, makna kedudukan Peraturan MA tersebut dalam TAP MPRS NO. XX/MPRS/1966 bisa menjadi rujukan perbandingan dengan UU No. 12 Tahun 2011 untuk menentukan kedudukan Peraturan MA dalam hierarki peraturan perundang-undangan, mengingat UU *a quo* tidak mengatur secara tegas, dan mengingat kondisi keberlakuan Pasal 79 UU MA dalam konteks zamannya.

²¹ Baca Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo Pasal 10 jo Pasal 50 jo Pasal 51 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi jo Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²² Baca Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²³ Pasal 79 UU MA menyatakan bahwa Peraturan MA diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila UU MA belum mengaturnya:

Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, MA berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi, dengan Undang-Undang ini MA berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum tau tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Dalam hal ini Peraturan MA dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk UU. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksud dalam UU MA hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Sehingga, MA tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaian-nya atau-pun pembagian beban pembuktian.²³

Isu konsekuensi logis dari argumentasi di atas adalah dimanakah posisi Peraturan MA dalam hierarki peraturan perundang-undangan? jika mengacu pada Pasal 79 UU MA jo Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, maka akan terlihat bahwa posisi Peraturan MA secara hierarki setara dengan PP. Sebab, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 79 UU MA bahwa apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, MA berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi, dengan Undang-Undang ini MA berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum tau tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Dalam hal ini Peraturan MA dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk UU. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksud dalam UU MA hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Sehingga, MA tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaian-nya atau-pun pembagian beban pembuktian.

Selain itu, jika mengacu dari sisi pembentuknya dimana PP merupakan produk hukum dari Presiden sebagai *primary state organs* dalam rangka menjalankan UU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” sedangkan kedudukan MA sebagai *primary state organs*²⁴ juga, maka akan tampak bahwa kedudukan Peraturan MA sejajar dengan PP secara hierarki.²⁵ Dengan adanya dua kriteria tersebut diatas maka tampak jelas bahwa kedudukan Peraturan MA dan PP adalah setara secara hierarkis.

Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 Tidak Dimungkinkan Untuk Memuat Kaidah Yang Mengesampingkan Kaidah Dalam UU PTUN

Berdasarkan penjelasan tentang *legal standing* Peraturan MA dalam peraturan perundang-undangan di atas, maka pada bagian ini penulis akan mengargumentasikan bahwa Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 tidak dimungkinkan untuk memuat kaidah yang mengesampingkan kaidah pada level UU, sebab secara hierarkis Peraturan MA berada dibawah UU. Oleh karena itu, kaidah dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 yang mengesampingkan kaidah dalam Bab IV UU PTUN

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, h. 105. Jimly menegaskan bahwa lembaga-lembaga negara dengan kualifikasi sebagai lembaga yang mendapatkan kewenangan atribusi dan fungsinya yang primer atau main, antara lain: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

²⁵ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

selain cacat atas dasar causa yang tidak jelas juga bertentangan dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan spesifik asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Permasalahan substantif dari kaidah dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Perma No. 2 Tahun 2019 adalah secara gamblang mengesampingkan UU atau memosisikan dirinya seolah lebih tinggi *superior* dari UU PTUN atau terlihat juga seperti *lex specialis* dari UUAP. Atas dasar isu tersebut, penulis akan menyatakan bahwa kaidah tersebut keliru total dengan dua alasan mendasar, pertama: tidak ada urgensi Pengesampingan kaidah dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan Ma No. 2 Tahun 2019 terhadap kaidah dalam Bab IV UU PTUN. Kedua, keberadaan Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan Ma No. 2 Tahun 2019 melanggar kodratnya sebagai regulasi yang secara hierarkis berada dibawah UU.

Jika membaca alasan dibalik munculnya Perma ini, dapat dijumpai dalam konsiderans Perma *a quo*. Konsiderans huruf a sampai huruf d. konsiderans Perma ini menegaskan bahwa: “penjelasan umum alinea ke 5 (lima) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan warga masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan”. Bahwa perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP).

Selanjutnya, ketentuan peralihan UUAP tidak menyebutkan kewenangan mengadili perkara *onrechtmatige overheidsdaad*, dan ketentuan hukum acara penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintahan juga belum diatur, maka diperlukan pedoman penyelesaian sengketa tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*). Berdasarkan pertimbangan itu, maka Perma tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige Overheidsdaad*) menjadi keniscayaan.

Bertolak dari penjelasan tersebut, secara ringkas dapat dikatakan bahwa Perma *a quo* hadir dengan alasan menjalankan amanat ketentuan penjelasan umum UUAP khusus terkait penyelesaian sengketa *onrechtmatige overheidsdaad* yang belum secara eksklusif di atur dalam peraturan perundang-undangan. Meski menjalankan UUAP, yang menarik dari Perma *a quo*, yaitu kandungan ketentuan atau kaidah dalam Perma *a quo* yang seolah *raison d’entre* nya sebagai *lex specialis* dari UUAP. Sehingga dengan gamblangnya memuat kaidah mengesampingkan UU PTUN. Meski bila dicermati secara *systematic interpretation* tidak memiliki dasar hukumnya sama sekali, yang ada hanyalah ketentuan

yang memiliki medan makna yang sama dengan ketentuan dalam UU PTUN, maksudnya *onrechtmatige overheidsdaad* memiliki makna sinonim dengan tindakan hukum pemerintah seperti mengeluarkan KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN.

Berdasarkan alasan rasio legis dari Perma No. 2 Tahun 2019 tersebut dikaitkan dengan alasan mendasar pertama dari penulis bahwa tidak ada urgensi Pengesampingan kaidah dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan Ma No. 2 Tahun 2019 terhadap kaidah dalam Bab IV UU PTUN akan tampak problematis. Hal ini didasarkan pada tidak adanya *rasio legis* atau *raison d'entre* yang masuk akal dari ketentuan tersebut. Sebab, secara substantif Peraturan MA *a quo* mengatur ketentuan yang sama dengan yang diatur dalam UU PTUN, oleh karena itu, terlihat jelas adanya kekeliruan yang substantif atas keberadaan Peraturan MA No. 2 Tahun 2019. Penulis tidak menyangkali bahwa secara teori dan praktik bisa saja Peraturan MA itu mengesampingkan UU dengan alasan bahwa UU cacat prosedur, UU memuat ketentuan yang melanggar HAM, keadilan dan membatasi para pencari keadilan untuk melakukan upaya hukum. Namun pertanyaan mendasarnya adalah apakah kaidah pengesampingan dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 memenuhi ketiga syarat tersebut? Jawabannya tidak, sebab tidak ada alasan yang jelas dan masuk akal mengapa Kaidah Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 diadakan. Justru yang terlihat hanyalah pengulangan pengaturan tentang hal-hal yang sebagaimana sudah diatur secara eksplisit dalam UU PTUN.

Selanjutnya terkait alasan penulis kedua, yakni keberadaan Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan Ma No. 2 Tahun 2019 melanggar kodratnya sebagai regulasi yang secara hierarkis berada dibawah UU. Alasan kedua ini adalah alasan paling mendasar sebab sebagaimana sudah diuraikan penulis sebelumnya²⁶ bahwa secara hierarkis kedudukan Peraturan MA berada dibawah UU, terlepas apakah sejajar dengan PP atau Perpres tetapi pada intinya Peraturan MA berada di bawah UU. Itu berarti, Peraturan MA merupakan peraturan pelaksana dari UU atau disebut juga regulasi yang secara kodrati menjalankan UU sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Peraturan MA tidak boleh mengesampingkan UU kecuali dengan tiga alasan sebagaimana sudah penulis uraikan di atas.

Dengan demikian, keberadaan Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan Ma No. 2 Tahun 2019 cacat karena bertentangan dengan kodratnya sebagai regulasi yang mana wajib menjalankan UU dan tidak boleh mengesampingkan UU. Atas dasar itu, maka asas yang berlaku adalah asas *lex superior derogate legi inferiori*. Itu berarti, UU PTUN lah yang mengalahkan Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 bukan sebaliknya. Berdasarkan argumentasi tersebut, maka keberadaan Pasal 7 jo Pasal 8

²⁶ *supra*-Sub A Bab III.

Peraturan Ma No. 2 Tahun 2019 tidak *legitimate* sekalipun dilindungi oleh asas praduga sah.

Dengan berdasar pada argumentasi sebagaimana sudah diuraikan di atas, maka kesimpulan penulis adalah pengesampingan kaidah dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 terhadap kaidah dalam Bab IV UU PTUN tidak dimungkinkan. Sebab, tidak memenuhi kriteria sebagai kaidah boleh mengesampingkan UU sebagaimana sudah ditandaskan oleh penulis di atas.

PENUTUP

Berdasarkan argumentasi penulis sebagai terurai pada Bab II dan Bab III, pada bagian ini penulis akan memberikan kesimpulan sebagai berikut. Pertama, konstruksi prinsip hierarki norma hukum mengafirmasi bahwa regulasi tunduk pada UU. Sebab, secara kodrati regulasi menjalankan UU. Sehingga, regulasi tidak boleh mengatur kaidah yang mengesampingkan UU kecuali karena alasan UU cacat prosedur, UU melanggar HAM dan serta membatasi para pencari keadilan untuk melakukan upaya hukum di pengadilan. Kedua, Peraturan MA merupakan produk hukum yang dibuat oleh MA untuk menjalankan UU khusus mengatur prosedur beracara di peradilan. Itu berarti, Peraturan MA merupakan produk hukum dalam bentuk regulasi. Dengan demikian, sebagai regulasi kaidah dalam Peraturan MA tidak boleh mengesampingkan kaidah dalam UU. Ketiga, kaidah dalam Pasal 7 jo Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 yang mengesampingkan kaidah dalam Bab IV UU PTUN memuat *causa* yang tidak jelas, dan menyangkali kodratnya sebagai regulasi. Sehingga tidak dimungkinkan untuk mengesampingkan kaidah dalam Bab IV UU PTUN. Oleh karena itu, asas penguncinya adalah *lex superior derogate legi inferior* yang berarti kaidah dalam Bab IV UU PTUN yang seharusnya mengesampingkan kaidah dalam Peraturan MA. 2 tahun 2019.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka selanjutnya berikut saran yang dapat diberikan oleh penulis. Pertama, perlu bagi MA untuk lebih cermat lagi dalam memahami konstruksi prinsip hierarki norma hukum, sebab itu adalah dasar bagi pembuat Peraturan MA. Kedua, perlu bagi MA untuk lebih cermat lagi dalam menentukan kedudukan Peraturan MA dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya. Ketiga, perlu bagi MA untuk melakukan *review* terhadap kaidah dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 agar bisa disesuaikan dengan konstruksi prinsip hierarki norma hukum dan sesuai dengan kedudukan Peraturan MA sebagai regulasi.

Daftar Bacaan

- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Hans Kelsen, “*General Theory of Norms*”, translated by Michael Hartney. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Jimly Asshiddiqie & M. Alli Safa’at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2010.
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang Buku VI Perubahan Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.
- MP Jain, *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, Malaysia law Journal, 1997.
- Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, *Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang lebih Rendah dan Akibat Hukumnya*, Yuridika Vol. 25 No. 2, Mei-Agustus 2010, 103-116.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.