

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi  
*Nomor: 1856/SK/BAN-PT/Ak-PNB/S/V/2023*

**KEWENANGAN PENGUJIAN MATERIIL TERHADAP  
PSEUDOWETGEVING MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN  
2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

OLEH

**Rievanro Manurung**  
**NPM : 6052001027**

PEMBIMBING

*Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum.*



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan  
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana  
Program Studi Hukum

2024

Penulisan Hukum dengan judul

**KEWENANGAN PENGUJIAN MATERIIL TERHADAP  
PSEUDOWETGEVING MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN  
2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

yang ditulis oleh:

Nama: Rievanro Manurung

NPM: 6052001027

Pada tanggal: 20/06/2024

Telah disidangkan pada

Ujian Penulisan Hukum Program Studi Hukum Program Sarjana

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum.

Dekan,



Dr. R. B. Budi Prasowo, S.H., M.Hum.



## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Rievanro Manurung

NPM : 6052001027

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

**“KEWENANGAN PENGUJIAN MATERIIL TERHADAP  
PSEUDOWETGEVING MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30  
TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAH”**

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 20 Juni 2024

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

  


Rievanro Manurung

6052001027

## ABSTRAK

*Indonesia menganut sistem negara hukum dan tertera pada konstitusi yang berlaku di Indonesia. Dengan menganut konsep negara hukum, maka kehidupan bernegara di Indonesia haruslah berdasarkan pada hukum. Mengacu pada konsep negara hukum dalam berkehidupan di negara diperlukannya juga perlindungan hukum. Salah satu bentuk dari perlindungan hukum adalah pengujian materiil (judicial review). Pada penerapan terhadap pengujian materiil (judicial review) dalam faktanya masih terdapat kekeliruan. Kekeliruan tersebut terjadi dengan melihat contoh pengujian materiil (judicial review) yang tidak pada kewenangannya. Hal tersebut dinyatakan pada pengujian pseudowetgeving atau peraturan kebijakan. Dimana pseudowetgeving atau peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung karena pseudowetgeving atau peraturan kebijakan bukanlah bagian dari perundang-undangan. Maka dari itu dalam penelitian yang berbentuk penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Dalam metode yuridis normatif yaitu melakukan penelitian dengan melihat pada peraturan-peraturan yang terkait pada pembahasan mengenai kewenangan pengujian materiil terhadap pseudowetgeving. Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pengujian materiil terhadap pseudowetgeving bukan merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung dan yang kewenangan dalam pengujian materiil pseudowetgeving ini merupakan kewenangan dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dengan demikian perlulah dilakukan pengawasan atau penelitian terhadap objek yang akan diuji dalam pengujian materiil atau judicial review.*

*Kata kunci: Pseudowetgeving, Diskresi, Judicial review, Hukum Administrasi*

## KATA PENGANTAR

Puji serta syukur penulis panjatkan atas segala rahmat dan karunia yang telah diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunianya pada kesempatan ini penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah dalam bentuk penulisan hukum yang merupakan salah satu syarat agar bisa mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Universitas Katolik Parahyangan. Penulis menyelesaikan Skripsi dalam bentuk penulisan hukum dengan judul **“KEWENANGAN PENGUJIAN MATERIIL TERHADAP PSEUDOWETGEVING MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN”** melalui berbagai proses yang telah dilalui oleh penulis.

Dalam terciptanya suatu negara yang adil dan makmur haruslah terpenuhinya keadilan dan kepastian hukum. Dikaitkan dengan fenomena yang terjadi saat ini kerap kali terjadi permasalahan dalam ranah hukum itu sendiri. Dalam menciptakan keadilan hukum dan kepastian hukum di Indonesia kerap terjadi permasalahan seperti salah satunya dalam sistem perlindungan hukum dalam ranah pengujian materiil atau *judicial review*. Permasalahan yang muncul yaitu mengenai pengujian materiil atau *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap *pseudowetgeving* atau peraturan kebijakan. Yang mana dalam hal kedudukannya, mengenai *pseudowetgeving* atau peraturan kebijakan masih dipermasalahkan untuk dapat diuji oleh Mahkamah Agung karena bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Pada faktanya di Indonesia kerap kali Mahkamah Agung melakukan pengujian materiil atau *judicial review* terhadap *pseudowetgeving* atau peraturan kebijakan. Maka daripada itu, penulis berharap penulisan hukum ini dapat bermanfaat serta dapat memberikan gambaran dan jawaban yang dapat disumbangkan kepada institusi pemerintahan serta seluruh masyarakat selaku pembaca mengenai kewenangan pengujian materiil terhadap *pseudowetgeving* atau peraturan kebijakan

Dalam proses penulisan hukum ini, banyak sekali hambatan dan rintangan yang dialami oleh Penulis. Namun, dengan adanya doa, dukungan, semangat, serta

bimbingan dari berbagai pihak, akhirnya Penulis mampu untuk menyelesaikan penulisan hukum ini. Dengan demikian, Penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang selalu mendampingi penulis hingga penulisan hukum ini selesai. Ucapan terimakasih yang paling utama, Penulis ucapkan kepada Orang Tua dan Keluarga Besar dari Penulis yang selalu memberikan doa, dukungan, dan nasehat yang terbaik bagi Penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini tidak mungkin terselesaikan tanpa adanya dukungan, bantuan, bimbingan, dan nasihat dari berbagai pihak selama proses penyusunan skripsi ini. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada **Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum.** yang selalu memberikan waktu, tenaga, dan pemikirannya kepada Penulis dengan penuh rasa sabar pada proses bimbingan sejak Seminar Proposal Penulisan Hukum sampai terselesaikannya Penulisan Hukum. Tanpa adanya jasa dari beliau, penulisan hukum ini tidak dapat terselesaikan dengan tepat waktu.

Selanjutnya, ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Tri Basuki Joewono, Ph.D. selaku Rektor Universitas Katolik Parahyangan;
2. Bapak Dr. R. Budi Prastowo, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan;
3. Bapak Adrianus Adityo Vito Ramon, S.H., LL.M.(Adv). selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan;
4. Ibu Dr. Niken Savitri, S.H., M.CL. selaku Ketua Jurusan Hukum;
5. Ibu Rismawati, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Hukum Program Sarjana;
6. Seluruh Guru Besar dan Dosen-Dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan
7. Seluruh Bapak/Ibu Tata Usaha dan Pekarya Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Tak lupa juga, Penulis mengucapkan terimakasih kepada Bapak Valerianus Beatae Jehanu, S.H., M.H. yang memberikan pencerahan terhadap judul dan isi dari penulisan hukum yang diselesaikan oleh penulis. Selanjutnya, Penulis mengucapkan terima kasih kepada Ronald Chandra, Jessica Ariani, Rina Fadillah, dan Naomi Natalie selaku rekan belajar yang telah menemani proses pembelajaran selama masa perkuliahan. Selanjutnya, Penulis mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan dari perkumpulan PARBANKA (Perkumpulan Batak dan Karo) yang selalu menyertai dan mendukung perjalanan proses perkuliahan Penulis di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini masih terdapat kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna. Dengan demikian penulisan hukum ini akan dijadikan Penulis sebagai bahan perbaikan di masa yang akan datang. Besar harapan Penulis agar penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi para pembaca serta pihak-pihak yang terkait dengan penulisan hukum ini

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN .....	i
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK .....	ii
ABSTRAK .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I .....	1
Pendahuluan .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	8
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	8
1.4 Metode Penelitian.....	9
1.5 Rencana Sistematika Penulisan .....	11
BAB II.....	13
Kewenangan Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> .....	13
2.1 Teori Kewenangan.....	13
2.2 Teori Peraturan Perundang-Undangan .....	15
2.2.1 Hierarki Perundang-undangan Sebelum UU No. 12 Tahun 2011 .....	17
2.2.2 Hierarki Perundang-undangan Menurut UU No. 12 Tahun 2011 .....	20
2.3 Pengertian, Ciri-Ciri, Dan Kedudukan <i>Pseudowetgeving</i> .....	21
2.3.1 Pengertian <i>Pseudowetgeving</i> .....	21
2.3.2 Ciri-Ciri <i>Pseudowetgeving</i> .....	23
2.3.3 Kedudukan <i>Pseudowetgeving</i> .....	25
2.4 Latar Belakang Perkembangan <i>Pseudowetgeving</i> .....	26



2.4.1 Peraturan Kebijakan Dilatarbelakangi Oleh Kebebasan Bertindak Di Indonesia.....	29
2.4.2 Peraturan Kebijakan Karena Kebebasan Interpretasi Di Indonesia.....	31
2.4.3 Pseudowetgeving Sebelum Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.....	32
2.4.4 Pseudowetgeving Pada Saat Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.....	33
2.4.5 Proses Pembentukan <i>Pseudowetgeving</i> .....	34
2.5 Kasus Marbury vs Madison Awal Mula <i>Judicial Review</i> .....	36
2.6 Sejarah Hadirnya <i>Judicial Review</i> Di Indonesia .....	39
2.6.1 Judicial Review Pada Saat Perumusan UUD 1945.....	40
2.6.2 Judicial Review Pada Masa Konstitusi RIS Dan UUDS 1950 .....	41
2.6.3 Judicial Review Pada Masa Setelah Amandemen .....	42
2.7 Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) .....	43
BAB III.....	46
Fenomena Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> Di Indonesia.....	46
3.1 Potret <i>Pseudowetgeving</i> Di Indonesia.....	46
3.2 Praktek Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> Di Indonesia .....	48
3.2.1 Praktek Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> Sebelum Adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan....	50
3.2.1.a Pengujian Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tentang Masalah Cina .....	50
3.2.1.b Pengujian SE Dirjen Mineral Batubara dan Panas Bumi No. 03/31/2009.....	52

3.2.1.c Pengujian Surat Direktur Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama Republik Indonesia No.Dj.I/PP.00.9/973/2009 tentang Cara Pengajuan Usul Penetapan Jabatan Guru Besar/Profesor di PTAI.....	55
3.2.2 Praktek Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ....	56
3.2.2.a Pengujian Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, dan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 02/KB/2021, Nomor 025-199 Tahun 2021, Nomor 219 Tahun 2021 tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut Bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah Yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.....	57
BAB IV .....	60
Analisa Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> .....	60
4.1 Analisis Kedudukan <i>Pseudowetgeving</i> Menurut UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan .....	60
4.1.1 Diskresi Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.....	61
4.1.2 <i>Pseudowetgeving</i> Sebagai Produk Dari Diskresi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan .....	64
4.2 Analisa Kewenangan Pengujian Materiil Terhadap <i>Pseudowetgeving</i> Di Indonesia.....	66
BAB V.....	73
Penutup.....	73
5.1 Kesimpulan.....	73
5.2 Saran .....	74

Daftar Pustaka..... 75

# BAB I

## Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum seperti yang tertera dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.<sup>1</sup> Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa Indonesia sebagai negara hukum, maka seluruh Masyarakat Indonesia tunduk dan bertindak sesuai peraturan yang berlaku di negara Indonesia. Dalam buku *Hukum Administrasi Negara* karangan Ridwan HR mengambil pendapat dari F.R Bothlingk mengatakan:

“Bahwa negara hukum merupakan suatu negara yang kebebasan kehendak dari pemerintah di limitasi oleh suatu kehendak hukum, dengan demikian dalam rangka mencapai limitasi pemegang kekuasaan tersebut dilakukannya suatu keterkaitan pemerintah dengan hakim terhadap suatu Undang-Undang, serta pembatasan kewenangan oleh legislator.”<sup>2</sup>

Dalam menjadikan suatu negara sebagai negara hukum menurut Julius Sthal terdapat 4 (empat) unsur yang harus dipenuhi, yaitu:<sup>3</sup>

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Peradilan tata usaha negara.

Dari keempat elemen unsur di atas, terkhusus mengenai elemen yang ke 2 (dua) terlahirlah sistem kenegaraan yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan menjadi ke

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

<sup>2</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm, 21.

<sup>3</sup> Ibid., hlm, 3.

dalam bidang legislatif, yudikatif, dan eksekutif dengan kedudukan yang setara dan saling melakukan kontrol pada setiap cabang kekuasaannya.<sup>4</sup>

Dengan berdasarkan pada negara hukum, maka dalam penerapannya diperlukan peraturan yang dapat mengatur aktivitas bernegara. Dalam sistem di dunia ini tidak ada yang secara spesifik mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Namun terdapat asas yang menyebutkan bahwa suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari tingkatannya tersebut. Dalam hal Undang-Undang Dasar dapat diungkapkan sebagai “*the supreme law of the land*”. Berdasarkan pemikiran Hans Nawiasky mengenai “*supreme law*” adalah norma tertinggi yang berarti norma yang merupakan dasar pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu negara.<sup>5</sup> Dengan penjelasan dari Hans Nawiasky, maka mengenai Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu landasan atau hukum tertinggi yang berada di Indonesia. Hans Nawiasky pun menambahkan bahwa terdapat 2 bentuk *supreme law* di suatu negara yaitu:

1. *Staatsfundamentalnorm*

*Staatsfundamentalnorm* menjadi suatu syarat berlakunya konstitusi atau UUD 1945, sehingga merujuk pada rumusan penjelasan UUD 1945. Di Indonesia sendiri yang menjadi *Staatsfundamentalnorm* yaitu Pembukaan dari UUD 1945 atau yang dikenal juga sebagai Pancasila.<sup>6</sup>

2. *Staatsgrundgesetz*

*Staatsgrundgesetz* di Indonesia merupakan suatu aturan yang bersifat pokok dan garis besar, norma hukum yang Tunggal, suatu aturan dasar negara, dan dapat dituangkan dalam dokumen negara. Bila dilihat di Indonesia sendiri yang

---

<sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Edisi Pertama Cetakan ke 2, Jakarta: Penerbit Kencana, hlm. 1.

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm, 46.

<sup>6</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, hlm, 236.

masuk kedalam ciri mengenai *Staatsgrundgesetz* yaitu Konstitusi atau batang tubuh UUD 1945<sup>7</sup>

Di Indonesia sendiri terdapat hierarki peraturan perundang-undangan. Yang mana mengenai hal tersebut terdapat aturan yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Peraturan yang mengatur tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

“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.”<sup>8</sup>

Di Indonesia sendiri terdapat juga suatu produk berupa aturan yang tidak masuk dalam kategori suatu perundang-undangan yaitu *pseudowetgeving*. Jimly Asshiddiqie memaknai *pseudowetgeving* adalah produk aturan yang isinya secara materil mengikat umum, namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena tiada kewenangan pembentuknya untuk menjadikan aturan tersebut sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>Dalam tulisan Muhammad Adiguna menjelaskan bahwa contoh yang dapat dilihat dari *pseudowetgeving* di Indonesia yaitu Keputusan Presiden. Kemudian ia menjelaskan lebih lanjut bahwa dahulu mengenai *regeling* (pengaturan) dan *beschikking* (penetapan) yang dikeluarkan oleh Presiden tertuang dalam Keputusan Presiden. Namun seiring berjalannya waktu terminologi Keputusan Presiden

---

<sup>7</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta:Kanisius, hlm, 48.

<sup>8</sup> Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

<sup>9</sup> Marwenny, E., Citra, H., & Wahyuni, S. (2022). URGENSI DITERBITKANNYA INSTRUKSI MENTERI DALAM NEGERI DAN SEJUMLAH PERATURAN LAINNYA DI DAERAH TERKAIT DENGAN PEMBERLAKUAN PEMBATAAN KEGIATAN MASYARAKAT (PPKM). *Ensiklopedia of Journal*, 4(4), hlm, 285.

dipersempit hanya pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden saja, sedangkan untuk peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dibedakan yang menjadi Peraturan Presiden.<sup>10</sup>Pada saat ini sangatlah banyak model *pseudowetgeving* yang dibuat sebagai aturan internal dalam instansi. Model yang sangat banyak ini dapat dicontohkan seperti surat edaran instansi serta peraturan dari kepala instansi.

Suatu peraturan perlu memiliki pedoman agar tidak terjadi tumpang tindih antar peraturannya. Apabila terjadi tumpang tindih peraturan maka perlu suatu proses pengujian materiil terhadap peraturan yang lebih tinggi, proses tersebut dinamakan sebagai *judicial review*. Menurut Asshiddiqie bahwa *Judicial Review* merupakan suatu usaha pengujian oleh Lembaga yudisial terhadap suatu produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, yudikatif, maupun eksekutif dalam rangka menerapkan *check and balances* berdasar atas prinsip pembatasan kekuasaan, yang salah satu implementasinya berupa pemisahan kekuasaan. Pada tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus tahun 2000 dilaksanakan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, serta pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2001 berkaitan dengan hak *Judicial Review* di Indonesia. Terdapat dua hal penting dalam sidang tersebut yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan serta pengaturan tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti. SH, Batasan Tindakan dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah, <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/>

<sup>11</sup> Berdasarkan Pasal 4 Nomor 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Saat ini telah ada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tersebut.

Melihat dari pendapat mengenai peraturan kebijakan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan, maka peraturan kebijakan tidak dapat untuk di uji materiil atau *judicial review* berdasarkan aturan yang berlaku di Indonesia. *Judicial review* di Indonesia merupakan salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang diatur dalam kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman diatur ke dalam hal baru oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain mengatur mengenai kewenangan hak *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu umum”*.<sup>12</sup>

Serta mengatur mengenai hak *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) yang berbunyi:

*“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”*.<sup>13</sup>

Mahkamah agung memiliki pengertian yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No.3 Tahun 2009 perubahan kedua atas Undang-Undang No.14 tahun 1985 tentang Mahkamah agung yang berbunyi:<sup>14</sup> *“Mahkamah Agung adalah pengadilan Negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain”*. Mahkamah agung ini merupakan Lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama dengan

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1)

<sup>13</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1)

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung



Mahkamah Konstitusi yang mereka bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah agung ini membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, serta peradilan tata usaha negara.<sup>15</sup> Terkait dengan *judicial review*, wewenang dari Mahkamah agung ini menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

Dalam penerapan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi ini tidak terlalu banyak memiliki masalah karena cakupan yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi hanya peraturan dibawah Undang-Undang Dasar yakni hanya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Sedangkan mengenai *judicial review* oleh Mahkamah Agung masih memiliki banyak permasalahan karena cakupan yang diuji banyak yakni seluruh peraturan dibawah Undang-Undang. Salah satu yang menjadi permasalahan dalam *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung yaitu ketika suatu Mahkamah Agung melakukan *judicial review* yang tidak jelas. Ketidakjelasan yang dimaksud dimana ketika Mahkamah Agung menguji suatu peraturan yang masih *debatable* atau peraturannya masih jadi perdebatan kedudukannya dalam hierarki perundang-undangan. Kerap kali terjadi masalah mengenai *judicial review* oleh Mahkamah Agung yaitu ketika Mahkamah Agung menerima pengujian materiil terhadap Surat Edaran Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi Nomor 03 E-31-DJB-2009 dan SKB Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Agama Republik Indonesia Tentang Penggunaan Pakaian Seragam Dan Atribut Bagi Peserta Didik, Pendidik, Dan Tenaga Kependidikan Di Lingkungan Sekolah Yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah Pada Jenjang Pendidikan Dasar Dan Menengah.

Contoh-contoh produk yang diuji di atas merupakan bentuk dari *pseudowetgeving*. Pada hal pengujian materiil terhadap *pseudowetgeving* di Indonesia sendiri belum jelas mengenai pengujian materiilnya. Pengujian materiil terhadap *pseudowetgeving* di Indonesia belum diatur secara spesifik mengenai siapa yang

---

<sup>15</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, <https://www.mahkamahagung.go.id>, diakses pada tanggal 7 Juli 2023

berwenang untuk melakukan pengujian materilnya. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan juga belum ada diatur secara ligit mengenai *pseudowetgeving*. Apabila melihat dari karakteristiknya, *pseudowetgeving* merupakan tindak lanjut dari diskresi yang mana dibentuk berdasarkan *freies ermessen*. Menurut ahli hukum Indonesia yakni Bagir Manan, Jimly Asshiddiqie, dan Attamimi memberikan pendapat bahwa *pseudowetgeving* bukan merupakan peraturan perundang-undangan akantetapi masuk dalam golongan diskresi berdasarkan sifat pembentukannya. Apabila dilihat pada faktanya di Indonesia sendiri, mengenai produk dari *pseudowetgeving* kerap kali digunakan oleh cabang kekuasaan untuk melaksanakan fungsinya. Namun sangat disayangkan belum adanya aturan di Indonesia sendiri yang mengatur secara rinci dari mulai kewenangan, proses pembentukan, serta pengujian materil dari *pseudowetgeving* itu sendiri.

Selain dari itu, ketidakjelasan dari kedudukan *pseudowetgeving* juga menimbulkan masalah dalam penerapannya terkhususnya dalam proses pengujian materilnya. Ketidakjelasan kedudukan yang di maksud ialah apakah *pseudowetgeving* masuk dalam kategori hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang atau masuk dalam kedudukan keputusan (*beschikking*) seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Dengan ketidakjelasan dari kedudukan *pseudowetgeving* ini berdampak bagi proses pengujian materilnya yakni siapa yang berkewenangan untuk menguji materil nya. Apabila *pseudowetgeving* ini kedudukannya yakni masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka yang Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian materil terhadap *pseudowetgeving*. Begitupun Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk mengadili *pseudowetgeving*, apabila kedudukan dari *pseudowetgeving* sama dengan keputusan (*beschikking*), maka PTUN menjadi pengadilan yang berwenang untuk mengadili kedua produk tersebut. Maka dari itu dibedakan kewenangan dari lembaga untuk melakukan pengujian materilnya. Pada faktanya di Indonesia sendiri kerap terjadi pro dan kontra akibat dari pengujian materil terhadap *pseudowetgeving* itu sendiri.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisis siapakah yang berkewenangan untuk melakukan pengujian materiil terhadap produk hukum *pseudowetgeving* dengan judul: “**Kewenangan Pengujian Materiil *Pseudowetgeving* Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan**”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Agar lingkup pembahasan lebih terarah dan tidak melampaui apa yang seharusnya dibahas, maka penulis telah membatasi permasalahan pada hal-hal berikut:

1. Bagaimana kedudukan dari *pseudowetgeving* menurut UU No.30 tahun 2014?
2. Bagaimana kewenangan pengujian materiil terhadap *pseudowetgeving* di Indonesia?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas oleh penulis, maka tujuan dalam penelitian ini yakni untuk menawarkan konsep *pseudowetgeving* yang ideal serta mengetahui kedudukan dari *pseudowetgeving* dan kewenangan dalam pengujian materiil terhadap *pseudowetgeving*.

Adapun manfaat yang didapatkan dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dari penulis ini dapat dijadikan sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam bidang pengujian materiil *judicial review* terhadap *pseudowetgeving*.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan bagi pembentuk Perundang-undangan untuk membuat suatu pedoman aturan mengenai *pseudowetgeving*.

## 1.4 Metode Penelitian

Dalam buku metode penelitian hukum yang mengambil pendapat dari Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>16</sup> Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian ditujukan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.<sup>17</sup>

- Jenis Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan penulis yaitu metode yuridis-normatif. Dalam melakukan metode penelitian yuridis-normatif akan membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.<sup>18</sup>

- Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini dilakukan dengan menggunakan dan memahami suatu Undang-Undang dan regulasi-regulasi yang berkaitan atau relevan dengan permasalahan hukum yang akan diteliti oleh penulis.

2. Pendekatan Filosofis

Pendekatan ini menitikberatkan pada pemahaman dasar-dasar filosofis yang mendasari pada suatu permasalahan hukum yang akan diteliti oleh penulis.

- Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penulisan hukum ini, penulis akan menggunakan data sekunder yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan sumber-sumber

---

<sup>16</sup> Zainuddin Ali, 2021. *Metode penelitian hukum*. Jakarta:Sinar Grafika, hlm. 18

<sup>17</sup> Ibid., hlm.17

<sup>18</sup> Ibid., hlm.17

kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan materi yang diangkat oleh penulis.

Sumber hukum yang akan penulis gunakan adalah sumber hukum primer dan juga sekunder.

a. Sumber Hukum Primer:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- c) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- e) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

b. Sumber Hukum Sekunder:

Bahan-bahan yang memberikan petunjuk serta penjelasan mengenai bahan hukum primer. Sumber hukum sekunder yang akan digunakan dalam penulisan ini yaitu:

- a) Buku
- b) Jurnal atau Artikel terkait
- c) Bimbingan dosen

● Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Dalam penelusuran bahan hukum untuk penelitian, penulis akan menggunakan teknik penelusuran bahan hukum melalui studi kepustakaan dengan melakukan penelusuran bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

- Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, dimana teknik ini menggunakan tata cara penelitian yang memberikan suatu data untuk dijadikan penjabaran secara sistematis dengan menetapkan sebuah aspek yuridis.

## 1.5 Rencana Sistematika Penulisan

### **BAB I :Pendahuluan**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II :Kewenangan Pengujian Materiil Terhadap *Pseudowetgeving***

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai teori-teori dan pengaturan terkait penelitian ini.

### **BAB III :Fenomena Pengujian Materiil Terhadap *Pseudowetgeving* Di Indonesia**

Dalam bab ini penulis akan memberikan pembahasan mengenai fenomena pengujian materiil *pseudowetgeving* di Indonesia.

### **BAB IV :Analisa Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Pengujian Materiil Terhadap *Pseudowetgeving***

Dalam bab ini penulis akan memberikan analisis dan pembahasan mengenai mengenai kedudukan dari *pseudowetgeving* ini dalam sistem peraturan di Indonesia dan

kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian materiil (*judicial review*) terhadap *pseudowetgeving*.

## **BAB V :Penutup**

Pada bab ini penulis memberikan kesimpulan dan memberikan saran dari penelitian ini.