

Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi

Meidiana

Fakultas Hukum Universitas Jambi

Meidiana403@gmail.com

Abstract

This article discusses and proposes an integrated judicial review of laws by the Constitutional Court. Judicial review of law is a process to review and examine the validity of the procedure and material content of a statutory regulation whether it is suitable or contrary to higher regulations. This article concludes, the integration of important legislations to be objectified, is due to the fact that unintegrating system of legislations are causing confusion, causing institutional conflict between constitutional court and supreme court, and causing discredency between legislation regulations from the bottom to the top. This article will therefore require that the testing of legislation be perfomed by the constitutional court, with a record of the number of judges of the constitutional court to be added in order to bring about the development of laws to test for better legislation in the future. This integration effort demands a change in legal norms related to the authority of the Constitutional Court, both contained in the Constitution and the Judicial Power and the Constitutional Court Laws.

Keywords: legislation; judicial review; integration; the Constitutional Court.

Abstrak

Artikel ini membahas dan mengusulkan pengujian peraturan perundang-undangan yang terintegrasi oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan adalah suatu proses untuk menguji keabsahan prosedur dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan sehingga sesuai ataukah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam artikel ini ditunjukkan, integrasi pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi menjadi penting untuk direalisasikan dikarenakan sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang tidak terintegrasi menyebabkan kerancuan, menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, serta mengakibatkan ketidsinkronan antara peraturan perundang-undangan dari yang paling bawah sampai dengan yang paling atas. Oleh karenanya artikel ini menghendaki agar pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan secara terintegrasi, dalam hal ini oleh Mahkamah Konstitusi, dengan catatan jumlah hakim Mahkamah Konstitusi perlu ditambah guna mewujudkan pembangunan hukum pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih baik di masa mendatang. Agar integrasi tersebut dimungkinkan, maka perlu dilakukan perubahan norma hukum terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: peraturan perundang-undangan; uji materi; integrasi; Mahkamah Konstitusi.

A. Pendahuluan

Artikel ini membahas integrasi pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia oleh Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana diketahui, saat ini pengujian peraturan perundang-undangan berada di bawah dua kekuasaan kehakiman: Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya adalah undang-undang, sedangkan yang menjadi domainnya Mahkamah Agung adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Model pengujian peraturan perundang-undangan yang berada dalam

dua wilayah kekuasaan kehakiman ini rentan menimbulkan berbagai persoalan, sebagaimana nanti diuraikan, dan karenanya melalui artikel ini, dan tentu saja artikel-artikel serupa lainnya yang sudah banyak membahasnya, didorong agar pengujian dilakukan secara integratif, dalam artian disatukan saja pengujian tersebut dalam satu kekuasaan kehakiman, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi.

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan suatu wewenang untuk menilai apakah suatu isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹ Adanya pengujian peraturan perundang-undangan, dalam arti *judicial review*, adalah untuk melindungi Konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-tindakan eksekutif. Dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan untuk mempertahankan supremasi Konstitusi (*supremacy Constitution*).²

Dalam Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, pengujian peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24 A ayat (1), “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”. Sedangkan kewenangan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C ayat (1), “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

1 Machmud Aziz, “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, 7, 5 (2010), hlm. 127.

2 Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2018), hlm. Vi.

pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Pengujian peraturan perundang-undangan yang berada dalam dua wilayah kekuasaan kehakiman ini menimbulkan beragam persoalan. Dalam artikel ini ditunjukkan, di antara persoalan tersebut adalah potensi konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang di atasnya, juga kerancuan dalam jenis peraturan perundang-undangan tertentu, yang dari Konstitusi tidak disebutkan siapa yang berwenang mengujinya namun sangat mungkin menimbulkan masalah konstitusional, yaitu Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu).

Pembahasan tentang permasalahan pengujian peraturan perundang-undangan yang tidak terintegrasi sebenarnya telah banyak ditulis. Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati misalnya, yang memandang penting integrasi dengan alasan untuk melakukan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan, memaksimalkan perlindungan hak konstitusional warga negara, dan mewujudkan supremasi Konstitusi.³ Muhammad Ishar Helmi mengatakan integrasi pengujian diperlukan, karena kondisi Mahkamah Agung yang tidak ideal untuk menguji peraturan perundang-undangan. Ketidakidealannya terletak pada kewenangan Mahkamah yang sangat banyak, yaitu mengelola teknis yudisial dan organisasi, administrasi, serta finansial di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di bawahnya, kasasi, dan ditambah dengan uji materi, sehingga dapat mengakibatkan menumpuknya perkara di sana. Kondisi itu diperparah dengan model uji materi yang mengabaikan prinsip *audi et alteram partem*, yakni keterangan didengarkan oleh para pihak di dalam persidangan, dan juga prinsip persidangan yang bersifat terbuka dan umum,

³ Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati, “Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 22, 2 (2015), hlm. 255-268.

sebagaimana di Mahkamah Konstitusi.⁴ Achmad dan Mulyanto juga menguraikan problematika pengujian yang tidak terintegrasi, yaitu menyulitkan integrasi pengawalan hierarki norma dalam rangka penegakan Konstitusi dan kemungkinan terjadinya perbedaan putusan atau penafsiran peraturan perundang-undangan yang diuji.⁵ Janpatar Simamora menyebut pengujian yang tidak terintegrasi berpotensi menimbulkan rusaknya pilar-pilar hukum, disebabkan obyek kewenangan yang diuji sekalipun berbeda sesungguhnya tetap berada dalam satu jenjang hierarki peraturan yang saling terkait satu sama lain.⁶

Sebagai artikel yang terbit belakangan dalam membahas integrasi pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, tentu apa yang dibahas dan dianalisis di sini sangat bersinggungan dengan artikel-artikel dari penulis lainnya, termasuk yang barusan disinggung. Namun demikian, artikel ini mencoba mengumpulkan dan mengemukakan permasalahan-permasalahan akibat pengujian yang tidak terintegrasi, yang sebagiannya sudah dibahas oleh artikel lainnya. Tawaran pengujian yang terintegrasi oleh Mahkamah Konstitusi yang disampaikan pada artikel ini, juga mempertegas usulan-usulan serupa lainnya yang sudah pernah disampaikan. Oleh karena faktanya sampai saat ini pengujian peraturan perundang-undangan yang tidak terintegrasi itu masih saja berlangsung, maka penulisan persoalan serupa dianggap tetap menemui relevansinya.

Dalam artikel ini, pembahasan integrasi pengujian peraturan perundangan-undangan oleh Mahkamah Konstitusi setelah bagian ini dimulai dengan bahasan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Bahasan ini dimaksudkan untuk melihat kembali kekuasaan kehakiman di Indonesia yang berlangsung saat ini, yang berada dalam dua wilayah

4 Muhammad Ishar Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi", *Salam: Jurnal Sosial & Budaya Syar-i*, 6, 1 (2019), hlm. 97-112.

5 Achmad dan Mulyanto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", *Yustisia*, 2, 1 (2013), hlm. 57-65.

6 Janpatar Simamora, "Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia", *Mimbar Hukum*, 25, 3 (2013), hlm. 399.

kekuasaan, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Bagian berikutnya membahas realitas pengujian peraturan perundang-undangan dan kebutuhan integrasi. Bahasan pertama bagian ini ingin menguraikan permasalahan-permasalahan dalam pengujian yang dilakukan secara terpisah oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; dan pada bahasan berikutnya disampaikan bahwa realitas permasalahan yang demikian itu sesungguhnya menghendaki adanya pengujian yang terintegrasi. Artikel ditutup dengan penyampaian kesimpulan dan pemaparan referensi yang dirujuk.

B. Kekuasaan Kehakiman dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Kekuasaan kehakiman pada dasarnya adalah salah satu tugas negara untuk menentukan apakah telah terjadi pelanggaran hak atau terdapat kelalaian dalam melaksanakan kewajiban dan yang memerintahkan agar gangguan itu dikembalikan dan kewajiban tadi dilaksanakan. Karena dilaksanakan melalui proses yudisial, kekuasaan kehakiman disebut juga dengan kekuasaan yudikatif.⁷ Kekuasaan ini meliputi kewenangan untuk dalam situasi konkret tertentu menentukan nilai hukum dari tindakan warga masyarakat atau keadaan tertentu berdasarkan kaidah hukum positif dan menentukan akibat hukum tertentu pada tindakan atau keadaan tersebut.⁸

Di Indonesia, kekuasaan kehakiman diatur secara jelas dalam Konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Pada Pasal 24 ayat (1) disebutkan, “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Menurut Bagir Manan, kekuasaan kehakiman yang merdeka harus mengandung substansi, yaitu: pertama, kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi *yustisial* yang meliputi kekuasaan memutus suatu perkara atau sengketa dan kekuasaan

7 Bintan R. Saragih, “Masalah Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 7, 6 (1977), hlm. 422.

8 Demikian menurut Arief Sidharta, sebagaimana diungkap Rachmani Puspitadewi, “Sekelumit Catatan tentang Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, 24, 1 (2006), hlm. 1.

membuat suatu ketetapan hukum. Kedua, kekuasaan kehakiman tersebut dimaksudkan untuk menjamin kebebasan dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat putusan atau ketetapan hukum yang dibuat. Ketiga, kekuasaan kehakiman bertujuan menjamin hak bertindak objektif, jujur dan tidak berpihak. Keempat, pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman dilakukan semata-mata melalui upaya hukum biasa atau luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri. Kelima, kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman. Keenam, semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut undang-undang.⁹

Bagir Manan juga menyatakan, ada dua alasan mengapa negara-negara yang menganut paham negara hukum mengharuskan kekuasaan kehakimannya mandiri dan terlepas dari kekuasaan lainnya terutama kekuasaan pemerintahan negara. Kedua alasan tersebut adalah, pertama, untuk menjamin dan melindungi kebebasan dan hak asasi manusia, dan kedua, untuk mencegah kesewenang-wenangan.¹⁰

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Dalam UU Kekuasaan Kehakiman, Pasal 20 ayat (2), disebutkan Mahkamah Agung memiliki dua kewenangan: mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh peng-

9 Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 103.

10 Hamdan Zoelva, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila* (Jakarta: Buku Kompas, 2006), hlm. 173. Namun demikian, tantangan terhadap kekuasaan kehakiman yang mandiri bukan saja dari kekuasaan pemerintahan negara, tetapi juga kekayaan (uang) atau kekuatan ekonomi. Karena itu, baik kekuasaan pemerintah (eksekutif) maupun kekayaan, memiliki kesetaraan dalam menggelincirkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Eman Suparman, “Mahkamah Agung dan Gagasan Kekuasaan Kehakiman yang Ideal”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 30, 3 (2000), hlm. 253-254.

adilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, dan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Selain memiliki kewenangan tersebut, Mahkamah Agung juga memiliki tugas dan wewenang lain.¹¹ Pertama, melakukan pengawasan (*toeziente functie*). Pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengawasan terhadap jalannya peradilan, dengan tujuan agar pengadilan-pengadilan di bawahnya diselenggarakan dengan seksama (*nauwkeurig*) dan sewajarnya (*fair*) dengan berpandangan atas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Dalam hal ini, yang menjadi objek pengawasan adalah¹² 1) masalah teknis peradilan atau teknis yudisial, yaitu segala sesuatu yang menyangkut penyelenggaraan atau jalannya peradilan; 2) perbuatan dan tingkah laku hakim serta pejabat kepaniteraan dalam menjalankan tugasnya; dan 3) administrasi peradilan.

Kedua, melakukan pengaturan (*regelende functie*). Dalam UU Mahkamah Agung disebutkan bahwa Mahkamah dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini. Demikian pula, apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan dan kekosongan hukum tersebut. Namun demikian, kewenangan membuat peraturan (*rule making power*) ini bersifat pelengkap menyangkut cara penyelesaian suatu soal yang belum diatur dalam hukum acara demi kelancaran peradilan. Bentuk pengaturan tersebut berupa Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA).¹³

Ketiga, memberi pertimbangan hukum. Dalam UU Mahkamah Agung disebutkan, Mahkamah memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi. Mahkamah Agung juga berwenang memberikan pendapat kepada

11 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 105.

12 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 105.

13 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 106-107.

Lembaga Tinggi Negara lain dalam hal masalah-masalah hukum bersifat ketatanegaraan yang memerlukan pendapat Mahkamah.

Sementara itu, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, yang dibentuk pasca Perubahan UUD NRI 1945. Konstitusi mengamanatkan, lembaga ini harus berdiri selambat-lambatnya 17 Agustus 2003.¹⁴ Pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menandai sebuah era baru dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Ia, Mahkamah Konstitusi, bisa menjangkau wilayah-wilayah yang selama ini tidak tersentuh (*untouchable*) oleh hukum, termasuk uji materi undang-undang. Karena itu kemunculannya diharapkan menjadi *entry point* yang mendorong terwujudnya sistem kekuasaan kehakiman yang modern.¹⁵

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami dari dua sisi: politik dan hukum. Dari sisi politik ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan dalam rangka mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden agar sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Hal ini diperlukan agar undang-undang tidak menjadi legitimasi bagi tirani minoritas wakil rakyat di DPR dan Presiden yang dipilih langsung oleh mayoritas rakyat. Sementara di sisi lain, perubahan ketatanegaraan yang tidak lagi menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara menempatkan lembaga-lembaga negara pada posisi yang setara. Hal tersebut memungkinkan terjadinya sengketa antar lembaga negara yang memerlukan forum hukum untuk menyelesaiannya, dan kelembagaan yang dirasa paling sesuai adalah Mahkamah Konstitusi.¹⁶

Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah konsekuensi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi

14 Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika 2012), hlm. 10.

15 Bambang Sutiyoso, "Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, 7, 6 (2010), hlm. 47.

16 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 98.

Konstitusi. Prinsip supremasi Konstitusi telah diterima sebagai bagian dari prinsip negara hukum. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hukum adalah satu kesatuan sistem yang hierarkis dan berpuncak pada Konstitusi. Oleh karena itu supremasi hukum dengan sendirinya berati juga supremasi Konstitusi. Prinsip supremasi Konstitusi ini juga dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dengan demikian, Konstitusi menjadi penentu bagaimana dan siapa saja yang melaksanakan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara dengan batas sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Konstitusi itu sendiri.

Dengan demikian, terlihat bahwa kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman berkaitan erat dengan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang terhadap UUD. Kewenangan ini menjadi dimungkinkan setelah Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen mengaturnya. Pada periode sebelumnya, pengujian peraturan perundang-undangan menjadi persoalan yang tidak dimungkinkan. Meski pernah mengemuka dalam sidang kepanitian yang mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, yaitu yang disampaikan Moh. Yamin agar kekuasaan kehakiman mengontrol pula kekuasaan undang-undang, kewenangan itu tidak ada dalam Konstitusi yang dibentuk, UUD NRI Tahun 1945. Dalam Konstitusi berikutnya, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949, pengujian peraturan perundang-undangan sebenarnya sudah dimungkinkan, namun terbatas pada undang-undang daerah bagian.¹⁷ Pada Konstitusi berikutnya Undang-Undang dasar Sementara

17 Pasal 156 ayat (2) Konstitusi RIS: “Mahkamah Agung berkuasa juga menyatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah bagian tak-menurut Konstitusi, jika ada surat permohonan yang beralasan yang dimajukan, untuk Pemerintah Republik Indonesia Serikat, oleh atau atas nama Jaksa Agung pada Mahkamah Agung, ataupun, untuk suatu pemerintah daerah bagian yang lain, oleh Kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah bagian yang dimaksud kemudian”.

(UUDS) 1950, pengujian peraturan perundang-undangan kembali tidak dimungkinkan. Ketidakmungkinan itu terus berlangsung dengan berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945, sampai kemudian diamandemen pada periode 1999-2002.¹⁸

Pengujian peraturan perundang-undangan sendiri menjadi suatu kebutuhan dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Ia, pengujian produk hukum, diperlukan untuk memberikan landasan konstitusional dalam tiga hal: 1) hubungan kesejarahan antara negara dan masyarakat berdasarkan hak dan kewajiban konstitusional secara bertimbang balik; 2) hubungan kesejarahan antar-lembaga negara berdasarkan *checks and balances system*; dan 3) penguatan independensi dan imparsialitas kekuasaan kehakiman guna mengawal berjalannya sistem hukum dan ketatanegaraan.¹⁹

Kedudukan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang sejajar dengan Mahkamah Agung, juga dengan lembaga negara lain. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusionalitas yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan, dalam hal ini adalah untuk menegakkan supremasi hukum. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi adalah Konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekadar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral Konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi

18 Ketidakmungkinan pengujian peraturan perundang-undangan ini sedikit banyak karena dipengaruhi oleh sistem hukum yang berlaku di Belanda, yang tidak memperkenankan pengadilan menilai isi (*materieel toetsingsrecht*) suatu undang-undang. Itulah mengapa undang-undang tidak dapat diganggu gugat, disebabkan hak untuk menentukan apakah suatu undang-undang bertentangan dengan UUD adalah urusan pembentuk undang-undang dan bukan urusan hakim. Thorkis Pane, “Kemungkinan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang Sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 41, 3 (2011), hlm. 411.

19 Anna Triningsih, “Politik Hukum Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Penyelenggaraan Negara”, *Jurnal Konstitusi*, 13, 1 (2016), hlm. 142.

manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.²⁰

Dalam menjalankan fungsi peradilan pada keempat bidang kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap UUD. Hal ini menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan Konstitusi. Oleh karena itu, disamping berfungsi sebagai pengawal UUD, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the sole interpreter of the Constitution*.²¹ Tidak berhenti di situ, dalam rangka kewenangan lainnya, yaitu memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokrasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara penyelenggaraan pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat.²²

C. Kebutuhan Pengujian Peraturan Perundang-undangan yang Terintegrasi

Sebagai sebuah sistem peraturan perundang-undangan, kesatuan tata hukum seharusnya tidak ada pertentangan antara norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lainnya. Namun dalam praktiknya, tidak dapat dipungkiri bahwa pertentangan antar norma hukum sering terjadi. Menurut Kelsen, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lainnya. Karena itu sangat terbuka bagi kemungkinan ketidaksamaan, dalam hal ini Kelsen menyebutnya dengan terjadinya konflik antar norma hukum dari berbagai tingkatan.²³

20 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 100.

21 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 131.

22 Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara*, hlm. 131.

23 King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2017), hlm. 103.

Dalam ilmu perundang-undangan, norma hukum antara lain terbagi ke dalam norma hukum yang bersifat konkret dan juga ada yang individual (*concrete and abstract norms*). Terhadap berbagai norma hukum tersebut dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui mekanisme kontrol hukum (*legal norms control mechanism*), yaitu berupa pengawasan atau pengendalian politik yang dilakukan oleh lembaga politik (*politic review*), pengendalian administratif yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*), atau melakukan kontrol hukum yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*).²⁴

Political review adalah kontrol atau pengawasan terhadap norma hukum yang dilakukan oleh badan politik. Muaro Cappelletti mengemukakan, pengujian secara politik (*political review/legislative review*) lebih bersifat preventif, yaitu pengujian dilakukan sebelum suatu undang-undang diundangkan (*promulgation*).²⁵ Dalam praktiknya di Indonesia, *political review* atau *legislative review* dilakukan sebelum suatu undang-undang itu diundangkan dan dilakukan juga setelah diberlakukannya suatu undang-undang. Dalam hal pengawasan terhadap norma hukum, menurut Cappelleti terdapat dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan di suatu negara, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Baik pengawasan secara politik maupun pengawasan secara judisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*) suatu peraturan perundang-undangan apakah betentangan dengan UUD atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁶

Selama ini pengertian hak menguji (*toetsingrecht*) sering dirancukan dengan istilah uji materi (*judicial review*). Padahal keduanya memiliki pengertian yang berbeda, sekalipun secara substansi memiliki kesamaan, yaitu ditujukan bagi perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Secara umum hak menguji lebih luas

24 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 1.

25 Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 91.

26 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 2.

dari *judicial review* dan *constitutional review*. Hak menguji merupakan hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan baik kepada kekuasaan yudikatif, legislatif, maupun eksekutif. Hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada legislatif disebut *legislative review*, hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada eksekutif disebut *executive review*, dan hak menguji menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada yudikatif disebut *judicial review*. Dengan demikian, perbedan ketiga model pengujian peraturan perundang-undangan tersebut terletak pada lembaga yang melakukan pengujian.²⁷

Jimly Asshiddiqie membagi dua jenis *judicial review*, yaitu *concrete norm review* dan *abstract norm review*. *Concrete norm review* tersebut dapat berupa pengujian terhadap norma konkret tehadap keputusan-keputusan yang bersifat administratif (*beschikking*) seperti dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan pengujian terhadap norma konkret dalam jenjang peradilan umum, seperti pengujian putusan peradilan tingkat pertama oleh peradilan banding, pengujian putusan peradilan banding oleh peradilan kasasi, dan pengujian putusan peradilan kasasi oleh Mahkamah Agung.²⁸ Sementara itu, *abstract norm review* merupakan kewenangan pengujian produk perundang-undangan yang menjadi tugas dari Mahkamah Konstitusi yang terinspirasi dari putusan John Marshall dalam kasus Marbury Vs Madison di Amerika. Namun sebagian dari kewenangan *abstract norm review* ini masih diserahkan kepada Mahkamah Agung berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan di bawah undang-undang.²⁹

Norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) pada intinya hanya dapat dikontrol atau diuji (*review*) melalui mekanisme hukum, yaitu *judicial review* oleh pengadilan, sebab hak menguji itu inheren dengan tugas hakim. Seperti yang

27 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), hlm. 1-2.

28 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara-Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 590.

29 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 4.

diungkapkan oleh Kleintjes, pada hakikatnya melekat pada tugas hakim, bahkan tidak saja menjadi hak tetapi merupakan kewajiban. *Judicial review* memiliki pengertian sebagai wewenang untuk menilai apakah isi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *judical review* berkenaan dengan wewenang untuk menilai isi peraturan perundangan-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sri Soemantri memberi penjelasan terhadap perbedaan uji materiil dan uji formil. Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengujian materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.³⁰

Dengan demikian, hak menguji (*toetsingrecht*) merupakan pranata yang berkaitan erat dengan konsep hukum dasar (*fundamental law*) dan hukum derajat tinggi (*supreme law*). Dilihat dari sudut pandang ini maka dasar tujuan dari uji materi adalah untuk melindungi Konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-tindakan eksekutif.

Sebagaimana diuraikan dalam bagian sebelumnya, pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh dua lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pengujian oleh kedua lembaga yang mememiliki kekuasaan kehakiman tersebut adalah dalam upaya uji materi oleh lembaga yudisial. Hal ini penting untuk diungkapkan kembali, karena pengujian juga bisa oleh lembaga legislatif, yaitu dengan *legislative review*, dan juga oleh lembaga eksekutif, yaitu

³⁰ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 6.

dengan *executive review*. Sesuai namanya, *legislative review* menjadi kewenangan lembaga lembaga legislatif, sedangkan *executive review* menjadi kewenangan lembaga eksekutif.

Model pengujian peraturan perundang-undangan pada dua atau saat ini tidaklah mencerminkan semangat diadakannya pengujian peraturan perundang-undangan itu sendiri. Hal ini dapat terlihat dari timbulnya beberapa problematika, di antaranya adalah, pertama, problematika pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Sebelum dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR adalah lembaga tertinggi negara (*supreme*). Sebagai yang tertinggi, MPR memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan yang berisi norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*). Namun pasca perubahan, MPR tidak lagi memiliki kewenangan membuat TAP yang bersifat mengatur (*regeling*), karena MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara melainkan sejajar kedudukannya dengan lembaga negara lainnya.

Karena tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk ketetapan yang bersifat mengatur, maka MPR mengeluarkan Ketetapan Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI tahun 1966 sampai dengan tahun 2002. Berdasarkan Ketetapan ini, ada beberapa TAP MPR yang masih berlaku hingga sekarang. Ketetapan-ketetapan yang berlaku tersebut secara yuridis dapat menimbulkan persoalan manakala norma di dalamnya dianggap merugikan hak-hak konstitusional pihak-pihak tertentu. Keadaan ini menimbulkan persoalan, siapa lembaga yang berwenang mengujinya. Di satu sisi, Indonesia menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang menghendaki adanya *checks and balances* antar kekuasaan negara, sehingga pengujian dan penilaian (*review*) merupakan sebuah cara untuk menerapkan prinsip *checks and balances*, namun di sisi lain dalam praktik negara modern, pengujian terhadap peraturan perundang-undangan mutlak diperlukan sebagai upaya untuk mempertahankan supremasi Konstitusi (*supremacy of the constitution*).³¹

³¹ Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 132.

Eksistensi TAP MPR sendiri memang sempat menghilang selama lebih dari enam tahun. TAP MPR ditiadakan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP Tahun 2004). Penghapusan TAP MPR itu merupakan konsekuensi dari kedudukan MPR yang tidak lagi tertinggi, sehingga menyebabkan tidak ada produk hukum TAP MPR. Oleh karena itu, kalaupun ada TAP MPR yang dikeluarkan, itu hanya bersifat konkret dan individual (*besickhing*).³² Akan tetapi, setelah UU PPP Tahun 2004 diganti dengan UU PPP Tahun 2011 (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), TAP MPR kembali dimunculkan. Dalam UU ini, TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah UUD 1945. Terhadap pengaturan yang demikian, maka salah satu implikasi yuridisnya adalah, bagaimana jika TAP MPR dinilai bertentangan dengan UUD, siapakah lembaga yang berwenang mengujinya, dan apabila ada pihak-pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya sebagai akibat keberlakuan, kepada lembaga manakah pengujianya diajukan.

Dalam soal pengujian TAP MPR, keluarga Bung Karno, yaitu Rachmawati Soekarno Putri dan Guruh Soekarnoputra, pernah mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi terkait Pasal 6 TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum TAP MPR Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pemulihan Nama Baik Bung Karno. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi menolak mengujinya dengan alasan Mahkamah tidak berwenang. Hal ini menunjukkan adanya kekosongan hukum dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan.³³ Padahal, dalam suatu negara yang mengantuk prinsip hukum, tersedianya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan mutlak diperlukan, yaitu dalam upaya untuk melindungi Konstitusi dari penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau eksekutif. Dengan kata lain, hak menguji sangatlah

³² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Rajawali Pres, 2010), hlm. 34.

³³ Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 126-127.

diperlukan untuk mempertahankan supremasi Konstitusi.³⁴

Problematika kedua, yaitu pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 4 UU PPP Tahun 2011, Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam ihwal kegentingan yang memaksa. Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dalam keadaan kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah penganti undang-undang”, maka jelas syarat utama bagi penerbitan Perppu harus ada “kegentingan yang memaksa”. Apa yang dimaksud dengan kegentingan memaksa, menurut penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), adalah istilah terjemahan dari *nootverordeningsrecht*, yang dalam bahasa Anggo-Amerika dikenal dengan istilah *clear and present danger* yaitu situasi bahaya yang terang benderang dan memaksa. *Nood* mengandung arti bahaya, sementara *ordenen* berarti mengatur, sehingga *nootverordeningsrecht* dapat diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan bahaya atau keadaan darurat.³⁵ Sekalipun dalam perkembangan terkini UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan dalam periode 1999-2002, Pasal 22 tidak termasuk yang diamandemen. Karena itu, pemahaman terhadap makna yang terkandung di dalamnya sebagai aturan *nootverordeningsrecht* tetap dipertahankan.³⁶

Sementara itu, jika bertolak dari pemikiran bahwa Perppu sebagai *emergency legislation*, maka logika penerbitan Perppu dapat dibangun dengan tiga alasan hukum. Pertama, ada situasi genting yang sangat membahayakan keselamatan negara. Kedua, situasi genting tersebut memerlukan tindaka konkret agar dapat menyelamatkan negara. Ketiga, sifatnya sangat mendesak sementara ketentuan yang

34 Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 126-127.

35 Bahder Johan Nasution, “Perppu Ormas dan Hak Angket DPR terhadap KPK Sebagai Isu Kontroversial dalam Penyelenggaraan Negara Kajian Teoritis Hukum Tata Negara Modern”, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jambi, 8/11/2017, hlm. 2.

36 Nasution, “Perppu Ormas dan Hak Angket, hlm. 2.

mengaturnya tidak ada dan jika aturannya ada tidak memadai.³⁷

UU PPP Tahun 2011 menegaskan materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang, karena memang Perppu adalah undang-undang yang dibentuk seperti peraturan pemerintah. Sebagaimana dikemukakan Maria Farida, Perppu merupakan peraturan pemerintah yang mengantikan kedudukan undang-undang, sehingga materi muatannya adalah sama.³⁸

Persoalannya adalah, karena kedudukan Perppu secara hierarkis sederajat dengan undang-undang, apakah pengujinya juga sama ataukah berbeda. Dalam praktiknya pengujian Perppu ini pernah terjadi beberapa kali di Mahkamah Konstitusi, antara lain melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2019 tentang Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan Putusan Nomor 145/PUU-VII.2009 tentang Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Dalam amar putusan pengujian kedua Perppu tersebut, Mahkamah menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*), tetapi dalam pertimbangan hukum putusannya (*ratio decidendi*) menyatakan berwenang menguji Perppu terhadap UUD.³⁹

Hal tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah kewenangan pengujian Perppu yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi telah mendapat justifikasi konstitusional ataukah hanya bersandar pada penafsiran kewenangan semata. Dalam Konstitusi sediri tidak disebutkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Perppu. Karena itu, tentu menjadi pertanyaan, bukankah dengan putusan tersebut berarti Mahkamah Konstitusi telah memperluas kewenangannya lebih dari apa yang diamanatkan dalam Konstitusi.⁴⁰

Problematika ketiga, pengujian peraturan daerah (Perda).

³⁷ Nasution, "Perppu Ormas dan Hak Angket, hlm. 4.

³⁸ Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan*(Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 131.

³⁹ Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 127.

⁴⁰ Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 127.

Pengujian Perda secara yudisial (*judicial review*) merupakan wewenang Mahkamah Agung, sedangkan pembatalan melalui *executive review* oleh pemerintah juga dimungkinkan. Melalui *executive review*, pemerintah (lembaga eksekutif) dapat membatalkannya melalui *executive review* secara langsung atau dengan tindakan *executive preview* terlebih dahulu beserta batu uji dan tipe sanksi yang beragam. Meskipun pengujian keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai sebagaimana upaya hukum terakhir bisa ditempuh oleh pemda yang tidak menerimanya, itu hanya akan memperpanjang rute penyelesaian konflik perda itu sendiri.⁴¹

Apabila dualisme pengujian perda dengan pola *executive review* dan *judicial review* diberlakukan, tentu akan berpotensi merusak tatanan hukum nasional dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertumpu pada UUD NRI Tahun 1945. Pembatalan produk hukum perda oleh lembaga eksekutif melalui *executive review* meskipun dengan dalih untuk melaksanakan fungsi pengawasan pusat atas produk hukum daerah, ia dipandang inkonstitusional dan tidak sesuai dengan sistem pengujian norma yang berlaku di Indonesia. Eksistensi *executive review* ini akan mereduksi kewenangan lembaga yudikatif (Mahkamah Agung), tetapi juga merusak konstruksi legislasi daerah yang didesain oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda). Perda tidak bisa dikonstruksikan sebagai produk regulatifnya lembaga eksekutif, akan tetapi sejatinya adalah produk legislatif pada level daerah.⁴²

Perkembangan terkini, dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, dualisme kewenangan pengujian Perda telah dihapuskan. Pemerintah dalam hal ini menteri dalam negeri tidak lagi berwenang melakukan *executive review* (membatalkan) perda kabupaten/kota. Akan tetapi, pengawasan gubernur dan menteri dalam negeri masih bisa dilakukan melalui *executive preview* (evaluasi rancangan Perda). Putusan Mahkamah Konstitusi ini memusatkan pengujian perda kabupaten/kota hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah

41 Sulaiman, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, hlm. 263-264.

42 Sulaiman, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, hlm. 264.

Konstitusi ini juga tidak membolehkan Menteri Dalam Negeri untuk mencabut perda provinsi, sehingga pengujian atau pembatalannya menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

Problematika keempat, kerancuan uji materi. Ada beberapa persoalan mengenai disintegrasi pengujian peraturan perundang-undangan, di antaranya jika merujuk pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil, bahwa Mahkamah Agung dalam memutus sebuah peraturan perundang-undangan yang sedang diujikan dinyatakan tidak sah atau tidak berlaku untuk umum, dan memerintahkan instansi yang bersangkutan untuk mencabutnya. Dengan Perma ini tentu saja putusan Mahkamah Agung berpotensi menimbulkan konflik dengan pemerintah daerah yang bersangkutan jika pencabutan tidak dilaksanakan.⁴³

Selain itu, terkait dengan praktik pengujian peraturan perundang-undangan di dua Mahkamah ini, juga terlihat kesenjangan dalam pelaksanaannya. Pada satu sisi Mahkamah Konstitusi dianggap berhasil melaksanakan tugasnya jika dilihat dari banyaknya permohonan uji materi yang terselesaikan, sementara di sisi lain Mahkamah Agung memiliki banyak tunggakan permohonan pengujian. Selain itu, dalam praktiknya seringkali suatu undang-undang yang menjadi batu uji di Mahkamah Agung diuji kembali dengan berpijak pada UUD. Ketika putusannya berbeda satu sama lain maka akan terdapat kesenjangan antar dua lembaga yang ada. Kesenjangan tersebut membuat seakan Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yudisial tertinggi dan secara mutatis-muntadis mengenyampingkan putusan Mahkamah Agung, sehingga tidak terjadi harmonisasi antara putusan Mahkamah Agung dan putusan Mahkamah Konstitusi.

Polemik lainnya dapat dilihat dari Pasal 55 UU Mahkamah Konstitusi Tahun 2003 dan Tahun 2011, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan ketika undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan. Ketentuan

⁴³ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 143.

ini mengakibatkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan menjadi tumpang tindih antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Kerancuan dan kesulitan dalam pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme pengujian dua atau saat ini dapat dibuktikan apabila suatu Perda atau Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota ternyata bersinggungan dengan materi muatan hak asasi manusia yang ada di Konstitusi. Secara otomatis, Mahkamah Agung tidak memungkinkan untuk menguji peraturan tersebut dikarenakan batu ujinya adalah Konstitusi. Apabila dipaksakan untuk mengujinya, Mahkamah Agung hanya bisa menggunakan batu ujinya pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di lain sisi Mahkamah Konstitusi juga tidak memungkinkan untuk mengujinya meskipun materi muatan Perda atau Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota yang ternyata bersinggungan dengan materi muatan UUD NRI 1945, dikarenakan posisi Perda atau Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota berada jauh di bawah Undang-Undang.⁴⁴

Kelima, konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Adanya dualisme kewenangan uji materi ini cepat atau lambat akan menimbulkan konflik kelembagaan. Misal, dalam pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009. Berlakunya Peraturan KPU ini mengakibatkan calon Anggota DPR RI dari Partai Demokrat (Zaenal Ma'arif, Yosef B Badeoda, M. Utomo A.Karim T, dan Mirda Rasyid) selaku partai politik peserta Pemilu 2009 merasa dirugikan akibat tidak memeroleh kursi yang menjadi haknya dalam Pemilu 2009, sekalipun secara yuridis mereka sebenarnya memiliki *legal standing* mengajukan permohonan uji

44 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH-UII Press, 2014), hlm. 6.

materi kepada Mahkamah Agung.⁴⁵ Dalam putusan Nomor 15 P/HUM/2009, Mahkamah Agung menilai Pasal 22 huruf c da Pasal 23 ayat (1) dan (3) dalam peraturan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Pasal 205 ayat (4). Mahkamah Agung dalam putusan Nomor 15 P/HUM/2009 meminta KPU untuk membatalkan Pasal-Pasal tentang penetapan calon terpilih tahap kedua tersebut. KPU juga diharuskan merevisi Keputusan KPU Nomor 259/Kpts/KPU/2009 tentang penetapan perolehan kursi.⁴⁶

Dengan putusan Mahkamah Agung tersebut, sejumlah partai politik mengajukan gugatan uji materi ke Mahkamah Konstisi (melalui Perkara Nomor 110/PUU-VII/2009, Perkara Nomor 111/PUU-VII/2009, Perkara Nomor 112/PUU-VII/2009, dan Perkara Nomor 113/PUU-VII/2009).⁴⁷ Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi memutuskan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat. Ini artinya putusan tersebut secara tidak langsung mementahkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/HUM/2009 terkait pembatalan penghitungan kursi tahap dua.

Perbedaan putusan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi ini tentu dapat menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dalam kasus tersebut, Mahkamah Konstitusi menjadikan undang-undang sebagai objek yang diujikan konstitusionalitasnya dan UUD NRI 1945 sebagai batu ujinya, sementara Mahkamah Agung menjadikan peraturan KPU sebagai objek yang diuji dan undang-undang sebagai batu ujinya. Hal tersebut menyebabkan terjadinya konflik antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi pada penghitungan hasil Pemilu tahun 2009 lalu. Pada mulanya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama-sama ingin menafsirkan ketentuan Pasal 205 ayat (4)

45 Achmad dan Mulyanto, “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan”, hlm. 63.

46 Achmad dan Mulyanto, “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan”, hlm. 63.

47 Achmad dan Mulyanto, “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan”, hlm. 63.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Dalam kasus ini, putusan Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung menyatakan putusan Mahkamah Agung tidak dapat diberlakukan dikarenakan kehilangan dasar berpijaknya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Dalam polemik ini, putusan Mahkamah Konstitusi tentu yang akan dipakai, karena Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD, dan putusan Mahkamah Agung terkesan mubazir.

Dengan demikian, disintegrasi pengujian peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini sesungguhnya mengganggu sistem hukum perundang-undangan di Indonesia. Untuk mengatasinya, maka dinilai penting untuk diintegrasikan. Dalam artikel ini, Mahkamah Konstitusi diajukan sebagai lembaga lebih tepat memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap seluruh peraturan perundang-undangan. Alasannya adalah, pertama, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji apakah suatu peraturan konstitusional atau tidak, sementara Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan tersebut melainkan hanya sebatas sesuai atau tidak dengan undang-undang.⁴⁸ Kedua, sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi telah dimaksudkan untuk melindungi Konstitusi dan demokrasi. Ketiga, kinerja Mahkamah Konstitusi memiliki *track record* yang bagus dan telah menunjukkan keseriusannya dalam menjaga Konstitusi serta berkontribusi dalam

48 Pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung akan menjadi semakin problematik dikarenakan Mahkamah Agung juga sebenarnya bisa membentuk peraturan perundang-undangan, misalnya Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Karena itu, tindakan kekuasaan yudikatif untuk membentuk peraturan perundang-undangan akan menimbulkan potensi kesewang-wenangan dan melanggar prinsip supremasi Konstitusi, sebab peraturan tersebut tentu saja tidak dapat menjadi obyek pengujian di pengadilan. Dalam hal ini Mahkamah Agung jelas tidak mungkin mengadili permohonan uji materi Perma apabila diajukan warga negara, padahal Mahkamah Agung menurut Konstitusi merupakan yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Bayu Dwi Anggono, "Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi", Prosiding Konferensi nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia, diselenggarakan APHTN-HAN, Puskapsi Universitas Jember dan Pusako Universitas Andalas, Jember, 10-13 / 11 / 2017, hlm. 902.

pembangunan hukum nasional.⁴⁹

Sebagaimana problematika yang telah diuraikan, artikel ini hendak menawarkan gagasan integrasi pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi, meliputi TAP MPR, undang-undang, Perppu, Perda, maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai konsekuensinya, karena landasan dasar pengujian peraturan perundang-undangan terdapat dalam UUD, maka amandemen UUD menjadi diperlukan. Dalam amandemen UUD, maka “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang”, sedangkan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 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 pemilihan umum”. Amandemen Konstitusi ini tentu berpengaruh juga terhadap undang-undang di bawahnya, yaitu Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, dan Undang-Undang Mahkamah Agung.

Usulan integrasi juga berkonsekuensi pada kebutuhan penambahan hakim Konstitusi. Dengan integrasi berarti beban kerja Mahkamah Konstitusi jelas menjadi lebih berat, dan karenanya jumlah saat ini yaitu sembilan, perlu ditambah. Jumlah tambahannya

49 Dalam sebuah saran kepada Ketua Mahkamah Agung, Mardjono Reksidiputro menyampaikan, reformasi kekuasaan kehakiman pada Mahkamah Agung tampaknya lebih berfokus pada bagaimana korps kehakiman menguasai manajemen personalia dan manajemen keuangan serta aset. Padahal, masalah utamanya adalah bagaimana memperbaiki citra dan wibawa mereka sebagai penegak keadilan. Persoalan-persoalan berkaitan dengan ketidakjujuran, kecurangan, dan penyuapan, yang sebenarnya tidak terbatas pada kekuasaan kehakiman melainkan juga menjadi persoalan budaya hukum di Indonesia, harus menjadi isu sentral dalam mereformasinya. Mardjono Reksodiputro, “Menegakkan Kembali Citra Kekuasaan Kehakiman: Peranan Pengadilan dalam Negara Indonesia Baru”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 31, 1 (2001), hlm. 201-206.

berapa, sangat bergantung pada kalkulasi kinerja, namun yang terpenting jumlahnya ganjil dan masing-masing lembaga yang mengusulkan juga sama.

D. Kesimpulan

Artikel ini menyimpulkan, integrasi pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945 dibutuhkan untuk mengatasi problematika pengujian TAP MPR, Perppu, Perda; menghilangkan kerancuan pengujian peraturan perundang-undangan dan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; dan mendorong kesinkronan antar peraturan perundang-undangan dari yang paling bawah sampai dengan yang paling atas. Dalam artikel ini diusulkan, sebagaimana juga banyak disampaikan dalam banyak artikel lainnya, integrasi pengujian tersebut ada pada Mahkamah Konstitusi. Karena itu, usulan ini juga membawa konsekuensi pada kebutuhan penambahan jumlah hakim Mahkamah Konstitusi dan perubahan UUD beserta peraturan di bawahnya yang terkait.

Daftar Pustaka

Artikel/Buku/Laporan

Achmad dan Mulyanto. "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (*Judicial Review*) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi". *Yustisia*, 2, 1 (2013): 57-65. DOI: 10.20961/yustisia.v2i1.11070

Anggono, Bayu Dwi. "Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi". Prosiding Konferensi nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia, diselenggarakan APHTN-HAN, Puskapsi Universitas Jember dan Pusako Universitas Andalas, Jember, 10-13/11/2017, 897-910.

Ansori, Lutfi. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2018.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta:

- Konstitusi Pers, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara-Pasca Reformasi*. PT.Bhuanallmu Populer, Jakarta, 2007.
- Aziz, Machmud. "Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, 7, 5 (2010): 113-150.
- Fauzan, Encik Muhammad. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2017.
- Helmi, Muhammad Ishar. "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi". *Salam: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, 6, 1 (2019): 97-112. DOI: 10.15408/sjsbs.v6i1.10551.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2014.
- Huda, Ni'matul dan R. Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusamedia, 2011.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pres, 2010.
- Munawaroh, Nafiatul dan Maryam Nur Hidayati. "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 22, 2 (2015): 255-268. DOI: 10.20885/iustum.vol22.iss2.art5.
- Nasution, Bahder Johan. "Perppu Ormas dan Hak Angket DPR Terhadap KPK Sebagai Isu Kontroversial dalam Penyelenggaraan Negara Kajian Teoritis Hukum Tata Negara Modern". Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi, 8/11/2017.
- Pane, Thorkis. "Kemungkinan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang Sebagai Obyek Pengujian Mahkamah

- Konstitusi”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 41, 3 (2011): 396-420. DOI: 10.21143/jhp.vol41.no3.253.
- Puspitadewi, Rachmani. “Sekelumit Catatan tentang Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”. *Jurnal Hukum Pro Justitia*, 24, 1 (2006): 1-11.
- Reksodiputro, Mardjono. “Menegakkan Kembali Citra Kekuasaan Kehakiman: Peranan Pengadilan dalam Negara Indonesia Baru”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 31, 1 (2001): 201-206. DOI: 10.21143/jhp.vol31.no3.1305.
- Saragih, Bintan R. “Masalah Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 7, 6 (1977): 422-433. DOI: 10.21143/jhp.vol7.no6.733.
- Siahaan, Maruar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Simamora, Janpatar. “Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia”. *Mimbar Hukum*, 25, 3 (2013): 389-401. DOI: 10.22146/jmh.16079.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Sulaiman, King Faisal. *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2017.
- Suparman, Eman. “Mahkamah Agung dan Gagasan Kekuasaan Kehakiman yang Ideal”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 30, 3 (2000): 241-255. DOI: 10.21143/jhp.vol30.no3.315.
- Sutiyoso, Bambang. “Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”. *Jurnal Konstitusi*, 7, 6 (2010): 25-49.
- Triningsih, Anna. “Politik Hukum Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Penyelenggaraan Negara”. *Jurnal Konstitusi*, 13, 1 (2016): 124-144. DOI: 10.31078/jk1316.
- Zoelva, Hamdan. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*. Jakarta: Buku Kompas, 2006.