

BAB II

TINJAUAN UMUM HAK UJI MATERIL (HUM) PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BAWAH UNDANG-UNDANG

A. Mahkamah Agung dan Kekuasaan Kehakiman

1. Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

King Faisal Sulaiman menyebut salah satu fungsi konstitusi adalah fungsi limitatif atau pembatasan kekuasaan guna menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa.³⁷ Singkatnya, kekuasaan yang terbatas merupakan keniscayaan dalam suatu negara hukum (negara berkonstitusi) yang karenanya, negara dapat disebut menganut paham konstitusionalisme dalam rangka mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Tidak hanya itu, pembatasan kekuasaan negara pada gilirannya ditujukan untuk melindungi hak-hak warga negara. Miriam Budiardjo menjelaskan:

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi".³⁸

³⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Bandung: Nusamedia, 2019), hal. 27-28

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1998), hal. 96.

Dengan pembatasan kekuasaan, tidak saja dalam upaya mengatur ihwal lembaga-lembaga negara dan relasinya satu sama lain, tapi pada gilirannya juga guna melindungi hak-hak warga negara. Sebagai contoh, dalam konteks Indonesia, hak-hak warga negara termaktub dalam Pasal-Pasal tentang hak asasi manusia di dalam batang tubuh UUD 1945. Selain itu, gambaran fundamental hak-hak warga negara dapat ditemukan pula di dalam bagian pembukaan UUD 1945 yakni pada alinea ke-IV yang kerap disebut sebagai tujuan bernegara. Hal itu berarti dengan membatasi kekuasaan negara, bagaimanapun pada ujungnya ditujukan untuk mendekatkan negara pada tujuan konstitusi selaku tujuan tertinggi.

Sementara itu, pembatasan kekuasaan negara oleh konstitusi itu sejatinya merupakan ide dasar konstitusionalisme. Dengan menganut paham itu, maka dapat dikatakan suatu negara kerap disebut sebagai negara konstitusional (*constitutional state*). Kemudian, dalam hubungannya dengan kedaulatan rakyat atau demokrasi, maka suatu negara kerap disebut menganut demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Gagasan demokrasi konstitusional ini berarti menempatkan konstitusi sebagai perwujudan dari daulat rakyat sehingga mendudukkan (doktrin) supremasi konstitusi di atas supremasi institusi negara. Pada sisi inilah, berkembang pemaknaan penyeteraan antara daulat rakyat dan daulat hukum, antara demokrasi dan nomokrasi.

Ide pembatasan kekuasaan kemudian berkembang dengan memisahkan atau membagi kekuasaan dengan fungsi yang berbeda melalui ide pemisahan atau pembagian kekuasaan. Dalam bukunya *L'Esprit des Lois*, Baron de Montesquieu membagi kekuasaan dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan yaitu: (i) kekuasaan pembuat

undang-undang atau kekuasaan legislatif; (ii) kekuasaan eksekutif selaku pelaksana undang-undang; dan (iii) kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif. Pemikiran Montesquieu ini dikenal juga dengan konsep *trias politica*, yang merupakan hasil inspirasinya terhadap pemikiran John Locke.

Dari apa yang telah dikemukakan, salah satu ciri negara modern penting dengan begitu ialah negara yang dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakimannya dilaksanakan secara tersendiri. Ditegaskan oleh Montesquieu misalnya, begitu pentingnya pemisahan kekuasaan yang ekstrem antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan terutama kekuasaan yudikatif, atau yang bisa juga disebut sebagai kekuasaan yudisial.³⁹ Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu pilar dalam sistem kekuasaan negara modern. Dalam bahasa Indonesia, fungsi kekuasaan yang ketiga ini seringkali disebut cabang kekuasaan yudikatif, atau yang dalam istilah Belanda dituliskan *judicatif*. Dalam bahasa Inggris, di samping istilah *legislative*, *executive*, tidak dikenal istilah *judicative*, sehingga untuk pengertian yang sama biasanya dipakai istilah *judicial*, *judiciary*, ataupun *judicature*.⁴⁰

Baik di negara-negara yang menganut tradisi *civil law* maupun *common law*, baik yang menganut sistem pemerintahan parlementer maupun presidential, lembaga kekuasaan kehakiman selalu bersifat tersendiri. Di negara yang menganut sistem parlementer, terdapat percampuran antara fungsi legislatif dan eksekutif. Di Inggris, misalnya, untuk menjadi menteri seseorang justru dipersyaratkan harus berasal dari anggota parlemen. Parlemen dapat membubarkan kabinet melalui mekanisme mosi

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hal. 310.

⁴⁰ *Ibid.*

tidak percaya. Sebaliknya, pemerintah juga dapat membubarkan parlemen dengan cara mempercepat pemilihan umum. Akan tetapi, meskipun demikian, cabang kekuasaan kehakiman atau *judiciary* tetap bersifat independen dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.⁴¹

Lembaga peradilan tumbuh dalam sejarah umat manusia dimulai dari bentuk dan sistemnya yang sederhana. Seiring dengan itu kemudian, bentuk dan sistem peradilan berkembang menjadi semakin kompleks dan modern. Oleh karena itu, seperti dikemukakan oleh Djokosoetono,⁴² ada 4 (empat) tahap dan sekaligus 4 (empat) macam *rechtspraak* yang dikenal dalam sejarah, yaitu:

- a. *Rechtspraak naar ongeschreven recht* (hukum adat): pengadilan disandarkan pada ketentuan hukum yang tidak tertulis, contohnya pengadilan adat;
- b. *Rechtspraak naar precedenten*: pengadilan yang disandarkan prinsip prinsip *presedent* atau putusan-putusan hakim yang terdahulu, contohnya yang dipraktikkan di Inggris;
- c. *Rechtspraak naar rechtsboeken*: pengadilan yang didasarkan atas kitab-kitab hukum, contohnya dalam praktik di pengadilan agama (Islam) yang menggunakan kompendium atau kitab-kitab ulama ahlussunnah wal-jama'ah atau kitab-kitab ulama syi'ah; dan
- d. *Rechtspraak naar wetboeken*: pengadilan yang disandarkan atas ketentuan undang-undang ataupun kitab undang-undang. Pengadilan demikian ini

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 310-311.

⁴² Djokosoetono, *Hukum Tata Negara*, kumpulan kuliah yang dihimpun oleh Harun Alrasid pada tahun 1959, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 117.

terjelma dari paham hukum positif atau *moderne wetgeving* yang mengutamakan peraturan yang bersifat tertulis (*schreven wetgeving*).

Secara umum dapat dikemukakan ada 2 (dua) prinsip yang biasa dipandang sangat pokok dalam sistim peradilan, yaitu (i) *the principle of judicial independence*, dan (ii) *the principle of judicial impartiality*. Kedua prinsip ini diakui sebagai prasyarat pokok sistem di semua negara yang disebut hukum modern atau *modern constitutional state*. Prinsip independensi itu sendiri antara lain harus diwujudkan dalam sikap para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang dihadapinya.⁴³ Sejalan dengan itu, Achmad Edi Subiyanto menjelaskan perihal kemerdekaan dan tidak memihak sebagaimana dimaksud diperlukan guna utamanya berkenaan dengan fungsinya dalam menyelenggarakan kekuasaan yudisial berujung ditegakkannya hukum dan keadilan.⁴⁴

Keberadaan kekuasaan kehakiman yang bersifat tersendiri itu, tak hanya selalu melekat pada negara-negara yang menganut *common law*, namun juga pada negara-negara yang menganut tradisi *civil law*. Hal yang sama, juga bukan hanya lazim dianut oleh negara-negara penganut sistem parlementer, namun pula yang menganut sistem presidensial. Dengan sifatnya yang tersendiri itu atau yang dapat dikatakan dengan sifat independensinya yang melekat, maka para hakim di dalamnya dikehendaki agar dapat bekerja secara independen pula, terlepas dari pengaruh kekuasaan organ-organ negara yang lain.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 316.

⁴⁴ Achmad Edi Subiyanto, "Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan Uud 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 4, Desember 2012, hal. 662.

Sebagaimana diketahui, kekuasaan kehakiman merujuk pada UUD 1945 sebelum amandemen pada tahun 1999-2002 dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Hal itu termanifestasi pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan, “*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*”. Pada masa sebelum perubahan konstitusi itu, kekuasaan kehakiman semata terdiri atas badan-badan pengadilan yang berada di lingkungan dan berpuncak pada Mahkamah Agung. Lembaga Mahkamah Agung tersebut, sesuai dengan prinsip *independent of judiciary* dinilai bersifat mandiri di mana dimaknai tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama cabang kekuasaan eksekutif.⁴⁵ Tidak heran sejak awal kemerdekaan, kekuasaan kehakiman di Indonesia memang didesain sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik, seperti MPR, DPR, dan Presiden. Sebagaimana prinsip pembagian kekuasaan, cabang kekuasaan kehakiman yang merdeka mutlak ditegakkan baik sebagai asas dalam negara hukum maupun agar menjamin kekuasaan kehakiman itu tidak diselenggarakan secara sewenang-wenang.⁴⁶

Pentingnya sebuah lembaga peradilan yang independen dalam upaya menegakkan hukum dan keadilan tak hanya tercermin dalam konstitusi selaku hukum tertinggi di sebuah negara, melainkan juga pada instrumen-instrumen hukum internasional yang menekankan pentingnya lembaga peradilan diwujudkan

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 663.

⁴⁶ *Ibid.*

secara independen.⁴⁷ Kendati di dalam batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan prinsip independen yang dimaksud ini belum ditemukan, namun prinsip itu senyatanya telah didapati pada konstitusi, yang eksplisit menukilkan: *“Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”*.⁴⁸

Seiring dengan itu, amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002 pun bergulir. Di dalamnya turut menyoal perubahan mengenai kekuasaan kehakiman di mana dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 disepakati dilakukan perubahan pada pasal-pasal dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Perubahan UUD 1945 itu pun membawa konsekuensi pada perubahan susunan lembaga negara, terutama lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman dalam menyelenggarakan negara. Melalui kehadiran pada Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C dan Pasal 25, kekuasaan kehakiman yang semula diselenggarakan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara dengan berpuncak pada Mahkamah Agung pun kemudian berubah rumusannya menjadi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah pelaksana kekuasaan kehakiman baru yang

⁴⁷ Ahmad Fadlil Sumadi, *Bunga Rampai Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2011), hal. 6.

⁴⁸ Lihat bagian Penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945.

disebut Mahkamah Konstitusi. Hal itu ditunjukkan khususnya pada Pasal 24 ayat

(2) UUD 1945 yang eksplisit menuliskan:

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.

Kekuasaan kehakiman pasca perubahan UUD 1945 menjadi kekuasaan yang sangat mendasar dan merupakan bagian dari poros kekuasaan yang mempunyai fungsi menegakkan keadilan. Kekuasaan kehakiman dalam susunan kekuasaan negara menurut UUD 1945 setelah perubahan tetap dikukuhkan pada kekuasaan yang merdeka dari campur tangan kekuasaan lain. Dalam susunan kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru, kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh dua lembaga yakni Mahkamah Agung (beserta badan-badan peradilan lain di bawah MA, yaitu peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan militer, dan peradilan agama) dan Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, guna menjaring hakim-hakim agung yang profesional dan memiliki integritas terhadap profesinya sebagai penegak hukum dan keadilan, terdapat lembaga yang khusus diadakan untuk rekrutmen calon-calon hakim agung yaitu Komisi Yudisial sebagaimana ditunjukkan melalui Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.⁴⁹

Seperti diketahui, sebelum amandemen konstitusi, Bab tentang Kekuasaan Kehakiman dalam UUD 1945 hanya termuat di dalam dua pasal yaitu Pasal 24 dan Pasal 25. Pasca amandemen konstitusi, perubahan pun dilakukan dengan cara

⁴⁹ Norma *a quo* menyatakan: “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”.

mengubah dan menambah pasal dan ayat, sehingga dalam bab tersebut terdapat 5 (lima) pasal, yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25. Muatan penting hasil dari perubahan itu ialah bagaimana kekuasaan kehakiman dikukuhkan dengan sifatnya yang merdeka dan mandiri. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan syarat krusial yang terdapat pada negara yang mendeklarasikan diri sebagai Negara hukum. Merdeka dapat dimaknai bahwa Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (2) dalam menjalankan fungsinya terlepas dari pengaruh pemegang kekuasaan yang lain. Sementara perihal mandiri dapat dimaknai berkuasa untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemisahan kekuasaan negara yang tertuang dalam UUD 1945.⁵⁰

Dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, Bab IX UUD 1945 memang menyebut bahwa ada tiga lembaga negara yang termasuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial). Namun menurut Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, hanya Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi yang merupakan penyelenggara kekuasaan kehakiman, sementara Yudisial tidak memiliki kewenangan tersebut sehingga badan ini lazim disebut sebagai lembaga ekstra-yudisial. Guna menjalankan fungsinya tersebut, Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan kehakiman dibantu oleh badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama,

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 666.

lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Dengan begitu, sulit disangkal bahwa pengadilan sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman merupakan unsur penting bagi negara yang mengklaim diri sebagai negara hukum. Dalam dimensi itu, pengadilan merdeka, adil, dan berintegritas yang pada gilirannya dapat menjamin pemenuhan hak asasi manusia di dalam UUD 1945.⁵¹

Merujuk dari apa yang dinukilkan Bagir Manan, terdapat sejumlah tujuan yang hendak dicapai melalui kekuasaan kehakiman yang merdeka ini, yaitu: *pertama*, dalam mengimplementasikan sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan di antara badan-badan penyelenggara negara, kekuasaan kehakiman dibutuhkan guna menjamin dan melindungi kemerdekaan individu. *Kedua*, kekuasaan kehakiman yang independen amat dibutuhkan dalam rangka menghindarkan pejabat pemerintahan bertindak sewenang-wenang dan zalim. *Ketiga*, kekuasaan kehakiman yang merdeka dibutuhkan guna menentukan keabsahan suatu produk hukum sehingga sistem hukum bisa diselenggarakan dan ditegakkan sebagaimana mestinya.⁵²

Penegasan kekuasaan kehakiman yang merdeka itu pun diderivasikan di dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman maupun dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

⁵¹ *Ibid.*, hal. 666-667.

⁵² Lihat lebih jauh di dalam penjelasan Bagir Manan. B. Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: Universitas Islam Bandung, 1995), hal. 45.

juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (berikutnya disingkat Undang-Undang Mahkamah Agung). Hal itu termuat di dalam Pasal 1 Undang-Undang Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa, “*Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Ketentuan itu pun diikuti dengan Pasal 2 norma *a quo* yang menegaskan bahwa, “*Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain*”.

Di samping itu, dalam konteks penegakan hukum, kehadiran kekuasaan kehakiman yang independen atau mandiri pun merupakan syarat mutlak bagi Indonesia yang perlu ditegaskan pasca reformasi. Seiring dengan terjadinya amandemen pada UUD 1945, pasal-pasal yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman mengalami perubahan yang cukup signifikan. Sehubungan dengan itu, Djohansyah seperti dikutip oleh Nur A. Susanto, menguraikan bahwa:

Independensi kekuasaan kehakiman setidaknya mencakup 2 (dua) aspek penting yaitu: independensi kekuasaan kehakiman berarti independensi institusional atau dalam istilah lain disebut juga independensi eksternal atau independensi kolektif, dan independensi kekuasaan kehakiman meliputi juga independensi individual atau independensi internal atau independensi fungsional atau independensi normatif. Independensi individual meletakkan hakim sebagai titik sentral dari seluruh pengertian independensi yaitu kebebasan dari segala pengaruh dari luar, apapun bentuknya. Sedangkan independensi substantif lebih pada peran hakim dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya untuk memutus perkara.⁵³

⁵³ Nur A. Susanto, “Independensi Kekuasaan Kehakiman Dan Efektivitas Sanksi Untuk Kasus Hakim Penerima Suap”, Jurnal Judisial, Vol. 4, No. 1, 2011, hal. 35.

Kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif merupakan bagian dari kekuasaan yang ada di Indonesia, di samping kekuasaan legislatif dan eksekutif. Kekuasaan kehakiman berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh satu lembaga yakni Mahkamah Agung. Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan oleh dua lembaga yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu lahirnya Komisi Yudisial juga menjadi salah satu pendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka dan imparial, melalui mekanisme rekrutmen calon hakim agung. Dengan diubahnya UUD 1945, maka kedudukan hakim agung pun relatif makin kuat karena skema pengangkatannya diatur sedemikian rupa dengan melibatkan tak hanya DPR, dan Presiden, tapi juga Komisi Yudisial. Komisi Yudisial merupakan lembaga baru yang sengaja dilahirkan guna menangani perihal-perihal terkait pengangkatan hakim agung berikut penegakan kehormatannya, keluhuran dan integritas hakim.⁵⁴

Berdasarkan hal tersebut di atas, secara umum dapat dikatakan bahwa UUD 1945 dan perubahan-perubahannya telah menentukam prosedur penyelenggaraan ketatanegaraan yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif secara seimbang. Atau dengan kata lain, terdapat hubungan *check and balance* antara ketiga lembaga tersebut dalam mewujudkan tatanan kenegaraan yang semakin demokratis.⁵⁵

⁵⁴ Achmad Edi Subiyanto, *Op. Cit.*, hal. 677.

⁵⁵ *Ibid.*

Merujuk dari konsepsi yang diuraikan oleh Aidul Fitriadi Azhari, pada pokoknya perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia berpusat pada upaya menegakkan kemerdekaan atau independensi cabang kekuasaan kehakiman. Sebelum reformasi berlaku, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang bertujuan semula guna melaksanakan independensi kekuasaan kehakiman sesuai dengan UUD 1945. Secara struktural, independensi kekuasaan kehakiman itu tampak serupa dengan model parlementer Jerman, yakni kekuasaan kehakiman terpisah dengan cabang kekuasaan lainnya, di mana badan legislatif dan eksekutif saling berelasi dan bekerjasama. Namun, dalam urusan-urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah departemen terkait dengan maksud untuk mengurangi subjektivitas dan eksklusivitas pada satu organ negara. Pada tataran praksis, tekstual normatif tersebut justru memicu lebar peluang bagi intervensi pemerintah atas proses peradilan dan menyuburkan praktik-praktik tercela (KKN) di lingkungan peradilan. Oleh sebab itu, pasca reformasi terbit TAP MPR Nomor X/MPR/1998 yang mengagendakan pemisahan fungsi dan wewenang aparat penegak hukum dari pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 yang memindahkan semua urusan organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah Mahkamah Agung (*one roof system*) guna mencegah determinasi kepentingan politik pemerintah terhadap peradilan.⁵⁶

2. Kewenangan Mahkamah Agung Selaku Pelaksana Kekuasaan Kehakiman

⁵⁶ Aidul Fitriadi Azhari, *Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum dan Sesudah Reformasi*, dalam *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*, oleh Imran dan Festy Rahma Hidayati, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2018), hal. 50-51.

Mahkamah Agung merupakan pelaksana tertinggi dari lembaga peradilan yang ada di Indonesia di samping Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung memiliki struktur peradilan yang vertikal dan horizontal, di mana memimpin semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan agama. Kaitan dengan itu Jimly Asshiddiqie menjabarkan bahwasanya Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya.⁵⁷

Seperti diketahui pada UUD 1945 sebelum amandemen, Mahkamah Agung merupakan satu-satunya pelaksana kekuasaan kehakiman yang berperan sebagai lembaga pengadilan negara tertinggi. Namun, pasca amandemen khususnya setelah tahap perubahan ketiga UUD 1945, Mahkamah Agung tidak lagi menjadi satu-satunya pelaksana kekuasaan kehakiman seiring dengan didirikannya Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung pada hakikatnya adalah '*court of justice*', sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah '*court of law*'. Yang satu mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri.⁵⁸

Tanggal 19 Agustus 1945 ditetapkan sebagai hari lahir Mahkamah Agung melalui surat keputusan KMA/043/SK/VIII/1999 tentang Penetapan Hari Jadi Mahkamah Agung Republik Indonesia. Pada tanggal itu, Ir. Soekarno selaku

⁵⁷ Muhammad Ishar Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi", Jurnal Sosial & Budaya Syar-I FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Volume 6, Nomor 1, 2019, hal. 102.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 106.

Presiden Republik Indonesia mengangkat Mr. Dr. R.S.E. Koesoemah Atmadja sebagai Ketua Mahkamah Agung yang pertama. Meskipun begitu, secara operasional pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman di bidang Pengadilan Negara Tertinggi dapat dikatakan baru ditentukan sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, pada tanggal 9 Mei 1950.⁵⁹

Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24A ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Undang-Undang Mahkamah Agung). Seperti termaktub di dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa, "*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*".

Adapun tugas-tugas pokok dan fungsi Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dapat diuraikan berikut ini:⁶⁰

⁵⁹ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2019), hal. 266.

⁶⁰ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Tugas Pokok dan Fungsi", <https://www.mahkamahagung.go.id/id/tugas-pokok-dan-fungsi>.

a. Fungsi Peradilan

Fungsi peradilan yang dimaksud sebagaimana dikutip dari laman Mahkamah Agung, meliputi:

- 1) Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah negara RI diterapkan secara adil, tepat dan benar.
- 2) Disamping tugasnya sebagai Pengadilan Kasasi, Mahkamah Agung berwenang memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir: *pertama*, semua sengketa tentang kewenangan mengadili; *kedua*, permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 28, 29, 30, 33 dan 34 Undang-Undang MA); *ketiga*, Semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku (Pasal 33 dan Pasal 78 Undang-Undang Mahkamah Agung).
- 3) Erat kaitannya dengan fungsi peradilan ialah hak uji materiil, yaitu wewenang menguji/menilai secara materiil peraturan perundangan dibawah Undang-undang tentang hal apakah suatu peraturan ditinjau dari isinya (materinya) bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi (Pasal 31 Undang-Undang Mahkamah Agung).⁶¹

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi-fungsi pengawasan yang dimaksud sebagaimana dikutip dari laman Mahkamah Agung, mencakup:

- 1) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan dengan tujuan agar peradilan yang dilakukan. Pengadilan-pengadilan diselenggarakan dengan seksama dan wajar dengan berpedoman pada azas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, tanpa mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara (Pasal 4 dan Pasal 10 Undang-undang Ketentuan Pokok Kekuasaan Nomor 14 Tahun 1970).
- 2) Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan :
Pertama, terhadap pekerjaan Pengadilan dan tingkah laku para Hakim dan perbuatan Pejabat Pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok Kekuasaan Kehakiman,

⁶¹ *Ibid.*

yakni dalam hal menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, dan meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan serta memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang diperlukan tanpa mengurangi kebebasan Hakim (Pasal 32 Undang-Undang Mahkamah Agung). Dan *kedua*, terhadap Penasehat Hukum dan Notaris sepanjang yang menyangkut peradilan (Pasal 36 Undang-Undang Mahkamah Agung).⁶²

c. Fungsi Mengatur

Kaitannya dengan fungsi mengatur, maka seperti yang juga dikutip dari laman Mahkamah Agung, diantaranya yaitu:

- 1) Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan (Pasal 27 Undang-undang No.14 Tahun 1970, Pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung).
- 2) Mahkamah Agung dapat membuat peraturan acara sendiri bilamana dianggap perlu untuk mencukupi hukum acara yang sudah diatur Undang-undang.⁶³

d. Fungsi Nasihat atau Pertimbangan

Kemudian, perihal fungsi memberikan nasihat atau pertimbangan yang dimaksud, yaitu:

- 1) Mahkamah Agung memberikan nasihat-nasihat atau pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lain (Pasal 37 Undang-Undang Mahkamah Agung). Mahkamah Agung memberikan nasihat kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi (Pasal 35 Undang-Undang Mahkamah Agung). Selanjutnya berdasarkan Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 14 Ayat (1), Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk memberikan

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

pertimbangan kepada Presiden selaku Kepala Negara selain grasi juga rehabilitasi.

- 2) Mahkamah Agung berwenang meminta keterangan dari dan memberi petunjuk kepada pengadilan disemua lingkungan peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 25 Undang-undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Pasal 38 Undang-Undang Mahkamah Agung).⁶⁴

e. Fungsi Administratif

Adapun dalam hal melakukan fungsi administratif sebagaimana dimaksud diantaranya mencakup:

- 1) Badan-badan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara) sebagaimana dimaksud Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung secara organisatoris, administratif dan finansial sampai saat ini masih berada di bawah Departemen yang bersangkutan, walaupun menurut Pasal 11 (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 sudah dialihkan di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
- 2) Mahkamah Agung berwenang mengatur tugas serta tanggung jawab, susunan organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan (Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman).⁶⁵

f. Fungsi Lainnya

Selain tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, berdasar Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 serta Pasal 38 Undang-Undang Mahkamah Agung, Mahkamah Agung dapat diserahi tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.⁶⁶

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

B. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum melangkah pada esensi dari pengujian substansi hukum (baca: peraturan perundang-undangan), penelaahan akan diarahkan pada esensi dari sumber hukum. Sebab, substansi hukum merupakan bagian dari sumber hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, gambaran pengertian atas sumber hukum itu diantaranya:

1. Sebagai asas hukum adalah sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya.
2. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberikan bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Romawi, hukum Prancis, hukum Indonesia dan lain-lain.
3. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat).
4. Sebagai sumber hukum di mana kita dapat mengenal hukum, seperti: undang-undang dasar, undang-undang, dan sebagainya.
5. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.⁶⁷

Sejatinya secara bahasa, sumber hukum memiliki pemaknaan yang menunjuk frasa *source of law*. Istilah ini tak sama pemaknaannya dengan "dasar hukum" atau "landasan hukum". Sumber hukum dalam arti *source of law* berarti tempat dari mana asal-muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal, sedangkan dasar hukum atau landasan hukum lebih menunjuk pada istilah *legal basis* atau *legal ground* yakni suatu substansi hukum yang mendasari perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dibenarkan menurut hukum.⁶⁸

⁶⁷ Ratna Riyanti, *Hukum Tata Negara, Suatu Pengantar*. (Yogyakarta: Nusamedia, 2019), hal. 5.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 121.

Istilah sumber hukum memiliki banyak pengertian. Mengacu dari apa yang dinukilkan Hans Kelsen, pengertian sumber hukum dinilai bersifat *figurative and highly ambiguous*. Dari hal itu, maka sumber hukum dapat mencakup 3 (tiga) pengertian yaitu:⁶⁹

1. Sumber hukum atau *source of law*, yaitu istilah yang menunjuk pada 2 (dua) pengertian yakni *custom* dan *statute*. Hal itu berarti *source of law* bisa diartikan sebagai *a method of creating of law, custom, and legislation* atau *customary and statutory creation of law*.
2. Sumber hukum atau *source of law*, yaitu sebagai hukum itu sendiri, di mana semua norma yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi norma hukum yang lebih rendah.
3. Sumber hukum atau *source of law* dapat pula diartikan yaitu menunjuk hal-hal yang bersifat non-yuridis, contohnya norma moral, etika, prinsip-prinsip politik dan pendapat para pakar yang dapat mempengaruhi pembentukan suatu substansi hukum. Sebab itu, hal-hal yang dimaksud dapat pula menjadi sumber hukum sekalipun bersifat non-yuridis.

Dengan demikian, tidak mengherankan jika E. Utrecht menjelaskan bahwa sumber hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) pengertian: (a) sumber hukum formal atau formil; dan (b) sumber hukum materiil. Sumber hukum formal ialah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, sedangkan sumber hukum materiil ialah sumber hukum yang menentukan isi hukum.⁷⁰ Seturut itu, C.S.T. Kansil dan

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 122.

⁷⁰ Ratna Riyanti, *Op. Cit.*, hlm. 5-6.

Christine Kansil menuliskan bahwa batasan yang membedakan antara sumber hukum formal dan sumber hukum materiil yakni:⁷¹

1. Sumber hukum formal atau formil meliputi: peraturan perundang-undangan (*statute*), kebiasaan (*custom*), keputusan-keputusan hakim (*yurisprudensi*), traktat (*treaty*), dan doktrin (pendapat hukum)
2. Sumber hukum materiil dapat ditinjau dari berbagai sudut, semisal dari sudut ekonomi, sejarah, filsafat, sosiologi dan sebagainya. Sumber hukum materiil dapat dicontohkan dengan: (a) seorang ahli atau pakar ekonomi dapat berpandangan bahwa kebutuhan-kebutuhan ekonomi dalam masyarakat itulah yang menyebabkan timbulnya hukum; atau (b) seorang ahli atau pakar sosiologi dapat berpandangan bahwa yang menjadi sumber hukum ialah peristiwa-peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dengan begitu termasuk ke dalam sumber hukum formil. Sementara itu, melangkah pada pengujian terhadapnya dapat dimaknai sebagai suatu proses untuk menguji produk hukum yang tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun oleh pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum. Maka sebagai suatu proses, pengujian peraturan perundang-undangan akan berhubungan dengan 'siapa' (subjek) dan 'apa' (objek) dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Secara umum mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dapat dibedakan

⁷¹ C.S.T. Kansil dan Christine Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 57.

menjadi 2 (dua) macam hak untuk menguji (*toetsingsrecht* atau *judicial review*), di mana H.R. Sri Soemantri menukikan:

- a. Hak menguji formil (*formele toetsingsrecht*), yakni wewenang untuk melakukan penilaian apakah suatu produk legislatif seperti halnya undang-undang telah dibentuk dengan prosedur sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Pengertian dari hak uji formil ini menggambarkan bahwa produk yang diuji bersangkut paut soal prosedur yang ditempuh dalam pembentukan suatu undang-undang.
- b. Hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*), yakni wewenang untuk menilai suatu produk peraturan perundang-undangan apakah substansinya telah sesuai atau malah justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Dengan kata lain, hak menguji materiil itu berhubungan dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁷²

Lebih lanjut, perihal pengujian peraturan perundang-undangan terdapat 3 (tiga) kategorisasi dalam pengujiannya, yaitu:

- a. pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
- b. pengujian oleh badan yang bersifat politik (*political review*); dan
- c. pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).⁷³

Judicial review atau pengujian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari prinsip pengawasan atau kontrol terhadap suatu produk peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi atau di atasnya. Dengan kata lain, hal itu merupakan suatu proses guna menguji tingkat konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan oleh badan legislatif, bahkan badan eksekutif. Dimensi itu mengindikasikan adanya 3 (tiga) elemen pokok mengenai *judicial review*. *Pertama*, badan pelaksana dari *judicial*

⁷² H.R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Op. Cit.*, hal. 11.

⁷³ *Ibid.*, hal. 15.

review ini merupakan badan/lembaga kekuasaan kehakiman. *Kedua*, dilaksanakannya *judicial review* yang tidak lain karena adanya pertentangan antara norma hukum yang derajatnya lebih tinggi maupun yang derajatnya di bawahnya. Dan *ketiga*, objek yang diuji dalam *judicial review* sesungguhnya merupakan lingkup tindakan atau produk hukum dari suatu badan legislatif serta ketetapan dari kepala eksekutif.⁷⁴

Perihal *legislative review* atau yang dapat disebut juga dengan *political review* merupakan hak uji materiil yang diselenggarakan oleh lembaga legislatif terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, dalam praktiknya *legislative review* acapkali kita temui dalam kaitannya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Sebagaimana yang telah ditentukan di dalam UUD 1945, peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang dibuat oleh Presiden memang harus mendapat persetujuan dari DPR. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 UUD 1945. Maka dalam konteks ini, DPR berwenang melakukan *legislative review*.

Sementara itu, *executive review* atau yang disebut dengan *administrative review* merupakan uji materiil yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang tentunya oleh pihak lembaga eksekutif itu sendiri. Dalam hal ini, objek mengenai *executive review* lebih berorientasi pada keputusan yang bersifat abstrak serta mengatur dan mengikat secara umum.

⁷⁴ Zainal A. Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 42.

Kemudian, mengenai pengujian Undang-Undang terhadap undang-undang dasar merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Hal itu sesuai dengan apa yang termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang isinya:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undangundang 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.

Dari apa yang telah diuraikan itu, maka lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstiusionalitas dari suatu produk undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi. Secara ringkas, dalam kewenangan judicial review itu, maka Mahkamah Konstitusi akan memutuskan apakah ketentuan di dalam norma Undang-Undang telah sesuai atau tidak sesuai dengan UUD 1945. Lazimnya, pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi iji disehut juga kewenangan *constitutional review*. Adapun putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi ini bersifat final, yang artinya tidak ada lagi upaya hukum lainnya atas putusan tersebut.

Kewenangan uji materiil atau pengujian peraturan perundang-undangan juga dimiliki oleh Mahkamah Agung di mana termuat pada Pasal 24A UUD 1945: “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”. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang itu merupakan wujud dari pengujian materiil yang objeknya merupakan seluruh

peraturan yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum yang tentunya berada di bawah undang-undang. Merujuk pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) menyebutkan 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; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan itu pun diikuti dengan hadirnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang *a quo*. Dengan kata lain, lembaga yang berwenang dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang ialah Mahkamah Agung.

2. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Agung

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kekuasaan kehakiman di Indonesia diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Namun dari hasil perubahan UUD 1945, banyak pihak menilai masih menyisakan persoalan serius dalam bidang kekuasaan kehakiman. Persoalan yang dimaksudkan itu ialah masih terdapatnya dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang tentunya sama-sama memiliki kewenangan dalam *judicial review*.⁷⁵

Berdasarkan pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Sedangkan pengaturan mengenai pengujian di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang terdapat pada Pasal 24A ayat (1) mengatur bahwa 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.

Kedua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman tersebut pada dasarnya memang tidak terdapat hubungan dalam hal kewenangan *judicial review*, sebab objek yang menjadi kewenangan *judicial review* antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berbeda. Akan tetapi, sebagaimana diketahui bahwa seluruh objek dari *judicial review* yang menjadi ranah dari kewenangan dua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut berada dalam satu hierarki peraturan perundang-undangan. Untuk Mahkamah Agung sendiri memiliki wewenang dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sementara itu untuk Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang dalam pengujian

⁷⁵ T. Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2014), hal. 38.

undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara historis, jejak pengaturan hak menguji materiil di Indonesia baru dimulai dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (yang beberapa ketentuannya telah dirubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 1999). Kemudian, berlanjut dengan hadirnya Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 (yang menggantikan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 *jo.* Undang-Undang No. 35 Tahun 1999), di mana mengenai kewenangan hak menguji materiil diatur dalam Pasal 11 ayat (2) b Undang-Undang *a quo* yang menyebutkan bahwa : “*Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.*” Ketentuan itu diperkuat melalui hadirnya Undang-undang tentang Mahkamah Agung yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, di mana ihwal hak menguji materiil diatur dalam Pasal 31, sebagai berikut :

- 1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- 2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- 3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
- 4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga) puluh hari kerja sejak putusan diucapkan.

Pengaturan mengenai kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung (dan juga Mahkamah Konstitusi) juga mengacu pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 *jo.* ke Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Di dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Objek pengujian yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung ini masih ditambah dengan kategori peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang *a quo*. Sebagaimana diketahui Pasal 8 ayat (1) norma *a quo* menyebutkan:

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.

Ketentuan mengenai kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung juga diatur dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang-Undang MA, di mana menyebutkan bahwa:

(1) *Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.*

(2) *Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.*

Di samping itu, kewenangan tentang *judicial review* oleh Mahkamah Agung pula tercantum di dalam Pasal 20 ayat 2 huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (berikutnya disingkat Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman) yang secara eksplisit menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang “*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*”. Dengan demikian, Mahkamah Agung memiliki kewenangan yang kuat dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pengaturan di dalam UUD 1945, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Mahkamah Agung hingga Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, menunjukkan adanya kewenangan dari sisi kelembagaan maupun kewenangan dari aspek peraturan perundang-undangan atas Mahkamah Agung guna melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

3. Prosedur Permohonan Hak Uji Materiil ke Mahkamah Agung

Peraturan perundang-undangan yang menentukan kewenangan Mahkamah Agung guna melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak mengatur secara rinci tentang prosedur atau hukum acara

pengujian ini. Pengaturan mengenai prosedur pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang disinggung dalam Undang-Undang Mahkamah Agung. Beberapa muatan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut antara lain mengenai subyek pemohon, waktu dimulainya pemeriksaan, amar putusan, dan pemuatan putusan dalam berita negara.⁷⁶ Selanjutnya, prosedur mengenai penanganan atau hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Prosedur pengajuan dan pemeriksaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, sebagai berikut:

a. Pengajuan permohonan

Merujuk dari Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung *a quo*, disebutkan:

Permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara: a. langsung ke Mahkamah Agung; atau b. melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat tinggal pemohon.⁷⁷

b. Pendaftaran permohonan

Pendaftaran permohonan yang ditujukan kepada Mahkamah Agung dilakukan dengan:

... melalui Kepaniteraan untuk selanjutnya diregister. Panitera memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya. Apabila permohonan diajukan melalui Pengadilan Negeri, pemohon

⁷⁶ M. Nur Sholikin, *Op. Cit.*, hal. 155.

⁷⁷ Lihat Pasal 2 ayat (1) Perma *a quo*.

mendaftarkannya kepada Kepaniteraan Pengadilan Negeri yang selanjutnya akan melakukan register. Apabila terdapat kekurangan, panitera dapat meminta langsung kepada pemohon maupun kuasanya. Kemudian, panitera pengadilan mengirimkan permohonan kepada Mahkamah Agung.⁷⁸

c. Pengiriman salinan permohonan kepada termohon

Pengiriman salinan permohonan menurut Peraturan Mahkamah Agung *a quo* dilakukan dengan:

Panitera Mahkamah Agung setelah melakukan register permohonan dan setelah berkas lengkap, wajib mengirimkan salinan tersebut kepada termohon. Untuk permohonan yang diajukan melalui pengadilan negeri, tidak diatur secara jelas siapa yang mengirimkan permohonan kepada termohon. Perma tersebut hanya mengatur setelah berkas lengkap panitera mengirimkan permohonannya kepada Mahkamah Agung.⁷⁹

d. Pengiriman jawaban dari termohon

Pengiriman jawaban dari termohon ini dilakukan dengan mekanisme:

Termohon wajib mengirimkan jawaban kepada Mahkamah Agung dalam waktu 14 hari sejak termohon menerima salinan permohonan tersebut.⁸⁰

e. Penunjukan majelis hakim

Berikutnya dalam perihal penunjukan majelis hakim, dilakukan dengan skema:

Panitera Mahkamah Agung menyampaikan berkas permohonan yang sudah lengkap, baik yang didaftarkan secara langsung oleh pemohon kepada Mahkamah Agung maupun yang diajukan melalui

⁷⁸ M. Nur Sholikhin, *Op. Cit.*, hal. 155.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

pengadilan negeri, kepada Ketua Mahkamah Agung untuk penetapan majelis hakim. Penetapan majelis hakim ini dilakukan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara (sekarang ketua Kamar TUN) atas nama Ketua Mahkamah Agung.⁸¹

f. Pemeriksaan perkara

Perihal pemeriksaan perkara yang dimaksud yakni dilakukan dengan cara:

Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara menetapkan majelis hakim agung. Selanjutnya, Majelis Hakim Agung akan memeriksa dan memutusa permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.⁸²

g. Putusan

Dalam hal Putusan yang dimaksudkan, maka tata caranya yaitu:

Apabila Mahkamah Agung mengabulkan permohonan, Mahkamah Agung menyatakan peraturan perundang-undangan tersebut tidak sah atau tidak berlaku untuk umum dan memerintahkan instansi yang bersangkutan segera melakukan pencabutan. Apabila Mahkamah Agung berpendapat permohonan tidak beralasan maka Mahkamah Agung menolak permohonan tersebut.⁸³

h. Pemberitahuan putusan

Dalam memberitahukan putusan, maka tata cara yang dimaksud dilakukan melalui:

Mahkamah Agung memberitahukan putusan dengan menyerahkan salinan putusan kepada para pihak dengan surat tercatat. Untuk permohonan yang diajukan melalui pengadilan negeri, salinan

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, hal. 156.

putusan juga disampaikan kepada Pengadilan Negeri yang mengirimkan permohonan.⁸⁴

i. Pelaksanaan putusan

Sementara dalam perihal tindaklanjut pelaksanaan putusan, dilakukan melalui tata cara:

Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan dalam berita negara. Selanjutnya, dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan dikirimkan kepada instansi yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, dan tidak dilakukan pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah maka demi hukum peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum.⁸⁵

Secara normatif, dari apa yang telah diuraikan prosedur penanganan perkara tersebut nampak bahwa ketentuannya hanya terletak pada aspek administrasi perkara. Sementara hukum acara pemeriksaan atau persidangan tidak diatur. Namun, pengaturan aspek administrasi juga masih terdapat potensi persoalan, diantaranya ketidakjelasan pengaturan pengiriman naskah kepada termohon dalam hal permohonan diajukan melalui pengadilan negeri. Selain itu, tidak ada pengaturan batas waktu penyelesaian tahapan yang menjadi wilayah kewenangan Mahkamah Agung.⁸⁶

Lebih lanjut, bila dilihat dari proses pengajuan permohonan, prosedur yang ditentukan di dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 sesungguhnya telah cukup baik yaitu terdapat 2 (dua) cara pengajuan melalui

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

pengadilan negeri atau langsung ke Mahkamah Agung. Pengaturan penyampaian pengajuan melalui pengadilan negeri ini dapat membantu masyarakat sebagai pemohon yang secara lokasi mudah menjangkau pengadilan negeri daripada langsung ke Mahkamah Agung.⁸⁷

Perlu pula ditekankan dalam hal ketiadaan pengaturan batas waktu sebagaimana yang telah disinggung dapat dilihat pada tahapan Mahkamah Agung melakukan pengiriman berkas kepada termohon, penunjukan majelis hakim, pelaksanaan persidangan, dan pemberitahuan putusan. Ketiadaan pengaturan batas waktu ini tentunya berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penanganan perkara. Salah satunya, tidak ada standar waktu dalam penanganan perkara, padahal objek yang diuji merupakan peraturan perundang-undangan yang tentunya penting untuk segera diputus karena berkaitan erat dengan kepentingan umum.⁸⁸ Kemudian diketahui pula bahwa di dalam hak uji materiil oleh Mahkamah Agung juga terdapat adanya jeda waktu yang relatif lama antara putusan dengan pemberitahuan kepada para pihak.

Terlepas dari pada persoalan-persoalan seputar hak uji materiil oleh Mahkamah Agung yang berikutnya akan diuraikan lebih jauh, bagaimanapun kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung merupakan bentuk kontrol atau pengoreksian kekuasaan kehakiman terhadap kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh legislatif dan eksekutif. Pengawasan tersebut merupakan perwujudan

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 157.

check and balances dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi kekuasaan negara serta melindungi masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan dalam membentuk norma yang mengikat masyarakat. Pengawasan ini juga untuk menghapuskan kepentingan politik tertentu melalui peraturan perundang-undangan yang merugikan kepentingan umum dan melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸⁹



⁸⁹ *Ibid.*, hal. 160.