

# **Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang**

## ***Constitutional Interpretation in Judicial Review of Regulation Below the Statute***

**Inna Junaenah**

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran  
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung 40132  
E-mail: inna\_padjadjaran@yahoo.co.id

Naskah diterima: 18/02/2016 revisi: 08/07/2016 disetujui: 02/09/2016

### **Abstrak**

Salah satu problematika *judicial review* adalah seringkali dijumpai adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan konstitusi. Sayangnya, dalam beberapa Putusan Mahkamah Agung mengenai Perkara Hak Uji Materiil (HUM), tidak ditemukan penggunaan kajian tafsir UUD 1945 dalam pertimbangannya. Walaupun dalam ranah kewenangan Mahkamah Agung UUD bukan merupakan batu uji, sudut pandang konstitusi harus disertakan untuk menjaga konsistensi hirarki peraturan perundang-undangan. Terdapat dua alasan terhadap kemungkinan itu, yaitu pendekatan *constitutional review* oleh pengadilan biasa dan konsekuensi dalam sistem hukum Indonesia yang menetapkan hirarki peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab sebagai *the guardian of constitution* bukan hanya ada pada Mahkamah Konstitusi, melainkan pada semua lembaga negara termasuk setiap warga negara. Dalam konteks menjaga konsistensi hirarki peraturan perundang-undangan, MA dapat juga mengembangkan tafsir konstitusi untuk memastikan kesesuaian peraturan yang diujinya dengan konstitusi. Selain itu, pemaknaan konstitusi dapat digali oleh hakim supaya dapat ditemukan sesuai dengan kontekstualnya. Perspektif tersebut dapat dieksaminasi ketika memotret pemetaan penggunaan tafsir konstitusi dalam perkara Hak Uji Materi di Mahkamah Agung Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam penelitian ini dirumuskan makna tafsir konstitusi dalam Hak Uji Materiil. Dengan konsep tersebut akan disusun pemetaan penggunaan tafsir konstitusi dalam perkara Hak Uji Materi di Mahkamah Agung Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan penggunaan tafsir konstitusi dalam perkara Hak uji Materiil (HUM) di Mahkamah Agung, dapat terjaga konstitusionalitas

yang direfleksikan dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan sistem hukum.

**Kata Kunci:** Tafsir Konstitusional, Pengujian, Peraturan

### **Abstract**

*Particular problem in judicial review frequently found is there a contradiction between the subsidiary legislation and the constitution. Unfortunately, in several Supreme Court verdict on judicial review, there is no usage of constitutional interpretation on their legal reasoning. However within domain of Supreme Court authority, constitution is not the touchstone, but constitution perspective must be included to maintain consistency of legislation hierarchy. There are two reasons on that possibilities, first the approximation of constitutional review by the court and second, the consequences of Indonesian's legal system that implementing legislation hierarchy. Responsibility as the guardian of constitution not only applied on Constitutional Court, but on all the state institutions including every citizen. In the context of guarding consistency of legislation hierarchy, Supreme Court might also develop constitutional interpretation in order to ensure conformity regulations that is examined to the constitution. In addition, meaning of the constitution can be developed by a judge that can be found in accordance with contextuality. The perspective is assessed to highlight more detailed the mapping of the use of constitutional interpretation on Judicial Review in supreme court post amendment of Constitution of Republic Indonesia 1945. This article formulatethe notion of constitutional interpretation on Judicial Review. Within this concept, will be prepared by the use of mapping of constitutional interpretation on Judicial Review in supreme court post amendment of Constitution of Republic Indonesia 1945. Thus this research was intended to make the judge use constitutional interpretation. Of course if the recommendations are applied, it can be achieved not instantly in a short time. With the use of Constitutional interpretation on Judicial review in supreme court, the constitutionality can be reflected later on legislation hierarchy as a whole legal system.*

**Keywords:** *Constitutional Interpretation, Review, Regulation.*

## **PENDAHULUAN**

Dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 Mahkamah Agung diberi fungsi mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang terhadap undangundangdan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undangundang.<sup>1</sup> Sejak sebelum Perubahan Undang-Undang

<sup>1</sup> Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan

Dasar (UUD) 1945 kewenangan tersebut telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.<sup>2</sup> Selain itu, Mahkamah Agung juga berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>3</sup> Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.<sup>4</sup>

Walaupun telah diberikan wewenang menguji peraturan di bawah undang-undang, pelaksanaan perkara seperti ini belum dapat berjalan sebagaimana mestinya. Achmad dan Mulyanto mencatat dari Zainal Arifin Hoesein, bahwa selama 22 tahun tidak ada perkara pengujian peraturan. Lebih lengkap dikatakan sebagai berikut:

*“Perkara pengujian melalui prosedural proses gugatan mulai diajukan ke MA RI, sejak tahun 1993 sebanyak dua perkara dan sampai dengan tahun 1998 perkara pengujian yang teregistrasi sebanyak 10 perkara perkara dan yang telah diputus sebanyak lima perkara atau 50%, dan sisanya lima perkara masih dalam proses pemeriksaan di Mahkamah Agung (Zainal Arifin Hoesein, 2009:207).”<sup>5</sup>*

Konsisten dengan ketentuan kewenangan tersebut, pasca Perubahan UUD 1945 ketentuan tersebut dikukuhkan kembali dalam UU Nomor 4 Tahun 2004<sup>6</sup> sebagaimana telah diganti dengan UU No. 48 Tahun 2009<sup>7</sup> tentang Kekuasaan Kehakiman. Begitu pula secara khusus ketentuan tersebut ditemukan dalam Perubahan kesatu dan kedua UU tentang Mahkamah Agung, yaitu UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009.

Salah satu problematika *judicial review* yang ditulis Achmad dan Mulyanto dalam Jurnal Yustisia adalah bahwa seringkali dijumpai adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan konstitusi.<sup>8</sup> Sayangnya, dalam beberapa Putusan Mahkamah Agung mengenai Perkara Hak Uji Materiil (HUM), tidak ditemukan penggunaan kajian tafsir UUD 1945 dalam pertimbangannya. Putusan HUM yang dilihat secara sekilas adalah terhadap

<sup>2</sup> Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor <COMP NAME=nomor>14 Tahun 1985 Tentang <COMP NAME=tentang>Mahkamah Agung

<sup>3</sup> Pasal 31 ayat (2)

<sup>4</sup> Pasal 31 ayat (3)

<sup>5</sup> Achmad dan Mulyanto, “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Yustisia*, Edisi 85 Januari-April 2013, h. 55-56.

<sup>6</sup> Pasal 11 (2)UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

<sup>7</sup> Pasal 20 (2)UU No. 48 Tahun 2009tentang Kekuasaan Kehakiman

<sup>8</sup> Achmad dan Mulyanto, *op.cit.*,h. 60.

PUTUSAN No.54 P/HUM/2010, PUTUSAN No. 09 P/HUM/2004, PUTUSAN Nomor 04 P/HUM/2013, dan PUTUSAN Nomor 42 P/HUM/2012.-. Putusan yang disebut terakhir merupakan putusan atas permohonan pengujian Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997, tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol terhadap Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Putusan tersebut dapat dikatakan sebagai Putusan yang cukup kaya argumentasinya dibanding dengan Putusan lainnya. Tetapi, bahkan dalam putusan tersebut tidak ditemukan kajian konstitusi oleh hakim. Terlebih lagi tidak terdapat ahli-ahli yang dihadirkan dalam argumentasi para pihak.

Ziyad Motala dan Cyril Ramaphosa mengingatkan ucapan mantan Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, Charles Evans Hughes, bahwa *"a constitution is without meaning until the judges pour meaning into its provisions."*<sup>9</sup> Walaupun banyak ketentuan konstitusi Afrika Selatan, Amerika Serikat, dan di tempat lain memiliki arti yang ajeg, namun Hughes mengakui pandangan Kentridje AJ, bahwa banyak ketentuan konstitusi yang tidak memiliki arti dengan sendirinya, maka hal itu akan menjadi objek tafsir pengadilan. Dikatakan lebih tepatnya bahwa;

*"There are many provisions in the Constitution that are not self-defining, and have been, or will be in time, the objects of judicial interpretation. The Constitutional Court has recognized that there are provisions in the Constitution that do not lend themselves to precise measurement, and often call for a value judgement in an area where personal opinions are prone to differ, a value judgment can easily become entangled with or be influenced by one's own moral attitude and feelings".*<sup>10</sup>

Walaupun dalam ranah kewenangan Mahkamah Agung UUD bukan merupakan batu uji,<sup>11</sup> sudut pandang konstitusi perlu disertakan untuk menjaga konsistensi hirarki peraturan perundang-undangan. Terdapat dua alasan terhadap kemungkinan itu, yaitu pendekatan *constitutional review* oleh pengadilan biasa dan konsekuensi dalam sistem hukum Indonesia yang menetapkan hirarki peraturan perundang-undangan. Pertama, mengenai pendekatan *constitutional review* oleh pengadilan biasa adalah dalam konteks *constitutional question*. Ziyad Motala & Cyril Ramaphosa menjelaskan sebagai berikut:

<sup>9</sup> Ziyad Motala & Cyril Ramaphosa, *Constitutional Law Analysis and Cases*, Cape Town: Oxford University Press Southern Africa, 2002, h. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 14.

<sup>11</sup> Pandangan ini secara normatif didasarkan pada kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang terdapat dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan

*“The creation of the new Constitutional Court allowed for the selection of judges who would be more likely to be sensitive to the realities of the new order. Unfortunately, the final Constitution permits the ordinary courts to pronounce on constitutional questions.”<sup>12</sup>*

*Constitutional Questions* yang ditegaskan dalam artikel Jazim Hamidi merupakan mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu Undang-Undang, di mana seorang hakim yang sedang mengadili suatu perkara menilai atau ragu-ragu akan konstitusionalitas Undang-Undang yang berlaku tersebut. Oleh sebab itu tegasnya, hakim dapat mengajukan pertanyaan konstitusionalnya kepada Mahkamah Konstitusi, dan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi hanya memutus persoalan konstitusionalitas UU, bukan memutus kasus, namun selama Mahkamah Konstitusi belum menyatakan putusannya, pemeriksaan terhadap kasus tersebut harus dihentikan. Mekanisme ini merupakan suatu dukungan untuk memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi, yang di Indonesia hanya memiliki 4 kewenangan dan 1 kewajiban. Alasan yang pertama ini barangkali tidak benar-benar tepat dan tidak dimaksudkan untuk mendukung penambahan *Constitutional Questions* pada MK. Pada intinya adalah dari mekanisme tersebut terdapat gagasan mengenai kepastian bahwa UU yang dijadikan batu uji oleh MA memang tidak bertentangan secara kontekstual dengan konstitusi dan kesesuaian itu pun jadi cerminan bagi peraturan di bawah undang-undang.

Alasan yang kedua tafsir konstitusi oleh MA adalah sebagai konsekuensi dalam sistem hukum Indonesia yang menetapkan hirarki peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingatkan kembali terhadap pemahaman aksiomatik dari Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum adalah valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum lain. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior. Seperti itulah deskripsi hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dengan norma lain yang ditegaskan Jimly Asshiddiqie sebagai sebuah hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>13</sup> Dari Hans Kelsen diperoleh suatu pemahaman bahwa norma yang menentukan pembuatan norma lain tersebut sebagai norma norma umum. Lebih lanjut Kelsen mengatakan bahwa norma umum melahirkan dengan cara apa hukum atau kebiasaan membentuk suatu tingkatan terhadap konstitusi atau disebut sebagai hirarki norma. Dijelaskannya sebagai berikut:

<sup>12</sup> Ziyad Motala & Cyril Ramaphosa, *op.cit.*, h. 75.

<sup>13</sup> Jimly Ashiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 110.

*“The general norms established by way of legislation or custom form a level comes next to the constitution in the hierarchy of law. These general norms are to be applied by the organs competent thereto, especially by the courts but also by the administrative authorities. The law applying organs must be the instituted according to the legal order, which likewise has to determine the procedure which those organs shall follow when applying law. Thus, the general norms of statutory or customary law have a two-fold function: (1) to determine the law-applying organs and the procedure to be observed by them and (2) to determine the judicial and administrative acts of these organs”.*<sup>14</sup>

Menginterpretasi pola yang demikian, Indonesia menetapkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 secara hirarkis, yaitu 1) UUD 1945; 2) TAP MPR; 3) UU/Perpu; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>15</sup> Konsekuensinya, untuk menjaga kesatuan sistem hukum, antara bentuk hukum yang satu dengan yang lainnya seharusnya satu nafas dengan konstitusi.

Untuk mengurai pemahaman yang hendak digali, dalam tulisan ini dikemukakan 2 (dua) perumusan masalah yaitu: 1) Apa makna tafsir konstitusi dalam Hak Uji Materi? 2) Adakah penggunaan tafsir konstitusi dalam perkara Hak Uji Materi di Mahkamah Agung Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945? Mengkaji mengenai tafsir konstitusional dalam pengujian peraturan perundang-undangan setidaknya berhubungan dengan konsep bahwa cabang kekuasaan kehakiman bertugas untuk menafsirkan hukum. Selain itu mendudukan konstitusi sebagai *supreme law of the land* memunculkan konsekuensi bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar. Yang juga turut mendukung konsep ini adalah pandangan-pandangan mengenai demokrasi dan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Untuk memperoleh pemahaman dan pemetaan di atas, dilakukan pendekatan yuridis-normatif, yaitu dengan mengkaji bahan-bahan hukum serta teori-teori pendukungnya. Bahan-bahan hukum utama dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dan semua putusan Mahkamah Agung dalam Perkara HUM Pasca Perubahan UUD 1945. Secara teknis hal itu dilakukan terutama dengan studi kepustakaan, wawancara, dan kunjungan ke Mahkamah Agung.

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State*, with a new introduction by A. Javier Trevino, New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 2006, h. 128.

<sup>15</sup> Pasal 7 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## Makna Tafsir Konstitusi di Mahkamah Agung

Penafsiran konstitusi digunakan dalam *judicial review* untuk menilai dan memutuskan tingkat konstitusionalitasnya setiap produk hukum (peraturan perundangan) secara hierarkis. Jimly Asshiddiqie mengemukakan cakupan pengertian konstitusionalitas itu sendiri, apakah dapat dikatakan konstitusional, inkonstitusional, atau ekstra konstitusional.<sup>16</sup> *pertama*, untuk menilai persoalan konstitusionalitas sesuatu norma yang diuji, sumber-sumber hukum tata negara dapat dipakai.<sup>17</sup> Dengan kata lain, Jimly hendak mengatakan bahwa pengertian konstitusionalitas bukan konsep yang sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD saja, melainkan dapat juga pada dokumen terkait dengan naskah UUD seperti risalah, nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik, dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik.<sup>18</sup> *Kedua*, karena tidak terdapat substansi definisi tentang *unconstitutional*,<sup>19</sup> Jimly mengangkat perbedaan inkonstitusional berupa *illegal* atau *wrong*. Terhadap arti tersebut Jimly mencatat pandangan L.A. Hart bahwa inkonstitusional tidak identik dengan ilegal. Dijelaskan, bahwa jika suatu norma bertentangan dengan konstitusi tertulis, maka disebut *illegal* atau tidak sah, sementara jika suatu norma bertentangan dengan konstitusi yang tidak tertulis, maka dikategorikan sebagai keliru (*wrong*).<sup>20</sup> Sayangnya, dalam buku tersebut Jimly tidak mengelaborasi maksud dari ekstra konstitusional.

Dalam pelaksanaan kewenangan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, konstitusionalitas memunculkan varian, apakah Undang-Undang yang diuji konstitusional atau inkonstitusional. Di Mahkamah Konstitusi, konstitusionalitas tersebut dinyatakan apakah bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD 1945. Jika Mahkamah mengabulkan Permohonan pengujian materiil, maka dinyatakan bahwa bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>21</sup> Di luar itu dalam berbagai putusannya, Mahkamah Konstitusi mengembangkan model konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*) dan inkonstitusional bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*).<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 7.

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 20

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 8

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 21

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 22.

<sup>21</sup> Pasal 51A ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>22</sup> Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Model dan Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013, h. 9-11.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memberi kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi di antaranya untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sementara itu, Pasal 24 ayat 2A 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...”. Dari perbedaan kewenangan tersebut Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah sebagai pengawal Undang-Undang Dasar (*the guardian of constitution*) sedangkan Mahkamah Agung adalah sebagai penjaga Undang-Undang (*the guardian of the Law*).<sup>23</sup> Selain sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi juga dikatakan sebagai penafsir Undang-Undang Dasar (*the sole interpreter of the Constitution*).<sup>24</sup>

Apakah hanya Mahkamah Konstitusi yang merupakan *the guardian of constitution*? Jika dilihat secara formal dari pengaturan bahwa MK mengeluarkan keputusan apakah suatu Undang-Undang bertentangan atau tidak dengan UUD 1945, maka dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memang sebagai *the guardian of constitution*. Akan tetapi, jika dilihat secara substantif, bahwa penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) menjadi salah satu alat bagi hakim konstitusi untuk memberikan keadilan memutus perkara, maka fungsi *the guardian of constitution* bukan hanya terletak pada kewenangan hakim di Mahkamah Konstitusi. Alasan yang *pertama*, Mahkamah Konstitusi tidak tepat untuk dikatakan sebagai *the sole interpreter of the constitution* karena hak untuk menafsirkan konstitusi bukan hanya ada pada Mahkamah Konstitusi.<sup>25</sup> Lembaga negara lain, yaitu Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif juga mempunyai hak untuk menafsirkan konstitusi dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya.<sup>26</sup> Sebagian pandangan menyandarkan alasannya pada sudut subjek pengujian peraturan, yaitu bahwa fungsi hak uji materiil dapat dilakukan secara *legislative review*, *executive review*, maupun *judicial review*. Walaupun begitu, pandangan tersebut harus ditempatkan apakah dalam rangka “menguji” atau “mengevaluasi”. Sri Soemantri menjelaskan bahwa hak uji materiil berasal dari kata *toetsingsrecht*, baik melingkupi *formele*

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara ...*, op.cit.,h. 46.

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 374.

<sup>25</sup> Rahayu Prasetyaningih, “Penafsiran Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif”, *Jurnal Konstitusi*, PSKN-FH Universitas Padjadjaran, Volume III No. 1 Juni 2011, h. 136.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 136-137



*toetsingsrecht* maupun *material toetsingsrecht*.<sup>27</sup> Kewenangan menguji tersebut ditegaskan Sri Soemantri merupakan kewenangan hakim.<sup>28</sup> Terlebih lagi, K.C. Wheare mengingatkan ketika mengurai bahwa salah satu cara perubahan konstitusi adalah dengan putusan hakim, namun pengaruh ajaran pemisahan kekuasaan menjelaskan bahwa tugas utama hakim bukanlah mengubah konstitusi melainkan menafsirkan.<sup>29</sup> Dengan demikian, walaupun pendapat Keith E Whittington dapat diakui bahwa “*The judiciary is not the only branch that can engage in constitutional interpretation, though it may be preeminent*”<sup>30</sup>, dengan kata lain hakim bukan satu-satunya yang menafsirkan peraturan perundang-undangan, peranan hakim, menurut Bagir Manan, adalah untuk mewujudkan hukum dalam arti kongkrit. Melalui putusan hakim, ketentuan hukum yang abstrak menjadi kenyataan. Di samping itu, hakim bukan hanya menyatakan (menetapkan) hukum bagi yang berperkara, tetapi dapat menciptakan hukum yang berlaku umum, melalui yurisprudensi tetap. Yang tidak kalah penting adalah bahwa hakim menjamin aktualisasi hukum, termasuk mengarahkan perkembangan hukum.<sup>31</sup>

Penjelasan demikian membawa pada alasan yang kedua mengapa bukan hanya MK yang berfungsi sebagai *the guardian of the constitution* dan *the sole interpreter of the constitution*. Terlepas dari apakah suatu negara menganut sistem bifurkasi atau tidak, dalam penyelenggaraan pengujian peraturan perundang-undangannya, tujuan suatu *judicial review* adalah untuk menafsir konstitusi (*The purpose of judicial review is to interpret the Constitution*).<sup>32</sup> Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakimahan, Mahkamah Agung juga memiliki fungsi pengawal konstitusi melalui penafsiran konstitusi. Komitmen menempatkan konstitusi sebagai *supreme* membawa konsekuensi bahwa semua pihak berkewajiban untuk mengawal konstitusi, baik hakim maupun warga masyarakat.<sup>33</sup> Adapun bahwa penafsiran konstitusi dilakukan oleh hakim memegang peranan penting bagi kebebasan dan demokrasi, sebagaimana dikatakan oleh Whittington bahwa “*Judicial interpretation of the Constitution server important interests in liberty and democracy*”.<sup>34</sup>

<sup>27</sup> Sri Soemantri, *Hak Uji Material...*

<sup>28</sup> Sri

<sup>29</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitution, ...*

<sup>30</sup> Keith E. Whittington *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*, Kansas: University Press of Kansas, 1999, h. 14.

<sup>31</sup> Bagir Manan, Beberapa Catatan tentang Penafsiran, makalah, disampaikan pada workshop yang diselenggarakan Direktorat Jenderal Perundang-undangan, Departemen Hukum Hak Asasi Manusia, Jakarta, 20 April 2009, h. 16.

<sup>32</sup> Keith E. Whittington, *op.cit.*, h. 2

<sup>33</sup> Bagir Manan, wawancara, Bandung Juli 2015.

<sup>34</sup> Keith E. Whittington, *op.cit.* h. 4.

Terdapat indikasi bahwa Mahkamah Agung berpengalaman melakukan tafsir konstitusi dalam perkara Hak Uji Materiil, yaitu dalam Putusan Nomor 33 P/HUM/2011. Dalam pengujian terhadap Keputusan Presiden RI, Nomor : 28 Tahun 1975, tanggal 25 Juni 1975, Tentang Perlakuan Terhadap Mereka Yang Terlibat G. 30. S / PKI Golongan C dikemukakan bahwa:

*“Menimbang, bahwa berdasarkan uraian pertimbangan tersebut **terbukti** bahwa Keputusan Presiden RI Nomor 28 Tahun 1975 tanggal 25 Juni 1975 tentang Perlakuan Terhadap Mereka Yang Terlibat G.30.S/PKI golongan C (Bukti P-1) bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi in casu adalah :*

- Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) Perubahan kedua UUD 1945, Pasal 28 D ayat (3) Perubahan kedua UUD 1945, dan Pasal 28 I ayat (2) Perubahan kedua UUD 1945;*
- Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;*
- Pasal 23 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;*
- Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asazi Manusia”.*

Indikasi yang lainnya adalah dalam Putusan Nomor 22 P/HUM/2013, yang menguji Pasal 19 huruf j dan Pasal 21 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2013, tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013, tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Pertimbangan Hukumnya dikatakan sebagai berikut:

*“Menimbang, bahwa objek Hak Uji Materiil tentang Pasal 142 ayat (2) Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum telah diuji di Mahkamah Konstitusi di bawah register Nomor 62/PUU-XI/2014 tanggal 10 September 2014 dan permohonan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima. Oleh karena itu permohonan keberatan di Mahkamah Agung terhadap objek Hak Uji Materiil peraturan perundangan tingkat dibawahnya untuk konsistensi hukum harus pula dinyatakan tidak dapat diterima, dan oleh karenanya terhadap substansi permohonan a quo tidak perlu dipertimbangkan lagi;*

Berdasarkan pemaparan di atas, maka pemaknaan tafsir konstitusi di Mahkamah Agung dalam perkara Hak Uji Material, dapat diklasifikasikan kriteria

yang dimaksud dan yang tidak termasuk pengertian. Batasan yang termasuk pengertian tafsir konstitusi adalah bahwa MA:

1. menafsirkan apakah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perkara Hak Uji Materil bertentangan atau tidak dengan konstitusi;
2. mewujudkan penafsiran tersebut dapat berupa pernyataan bahwa UU yang menjadi batu uji bertentangan atau dengan UUD 1945;
3. menuangkan penafsiran tersebut dapat berupa pernyataan bahwa peraturan perundang-undangan yang diuji bertentangan dengan UUD 1945, terlepas apakah membenarkan atau tidak, peraturan yang lebih tinggi dari peraturan yang diuji;
4. menuangkan tafsir konstitusi dalam pertimbangan putusnya;
5. mewujudkan penafsiran tersebut dapat berupa pencantuman hasil PUU oleh Mahkamah Konstitusi;
6. menguatkan dari pemohon/keterangan pemerintah dalam pertimbangannya yang mendalilkan suatu penafsiran konstitusi.

Di samping apa yang termasuk pengertian tafsir konstitusi di Mahkamah Agung, terdapat catatan sebagai limitasi yang tidak termasuk pengertian tafsir konstitusi, sebagai berikut:

1. Penafsiran konstitusi didalilkan oleh pemohon/termohon. Artinya, bahwa hakim belum memberikan pandangannya di luar Pertimbangan Hukum;
2. Pencantuman mengenai dasar kewenangan MA untuk menguji berdasarkan UUD 1945. Di hampir semua putusan perkara HUM terdapat landasan konsitusional yang menjustifikasi MA untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh terhadap hal ini adalah yang dapat ditemukan dalam Putusan Nomor 02 P/HUM/2013.

“A. Bahwa kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam:

1. Ketentuan Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), mengatur: “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”;

Pencantuman yang demikian tidak termasuk penafsiran konstitusi di MA karena tidak menyentuh mengenai substansi pengujian.

3. Dituangkan dalam amar putusan. Kelanjutan dari Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 Perubahan, ditemukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Dikatakan bahwa “Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak atau tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya”.<sup>35</sup> Kalaupun terdapat penafsiran konstitusi, tempat bagi MA untuk merumuskannya bukan pada bagian Amar Putusan, karena bukan merupakan kewenangannya.

Apa justifikasi hakim agung untuk melakukan tafsir konstitusi dalam perkara HUM?<sup>36</sup> Hal ini diperlukan terutama untuk menjamin konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa wewenang dan tugas Mahkamah Agung di bidang hukum bertujuan untuk menjamin kesatuan penerapan hukum, menjamin kesatuan penafsiran hukum, menjamin kesatuan tertib hukum, menjamin harmonisasi penerapan hukum, dan menjamin tidak ada kesalahan penerapan hukum.<sup>37</sup>

### **Penggunaan Tafsir Konstitusi di Mahkamah Agung**

Di antara tujuan dari pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Agung dilakukan melalui pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Menurut PERMA No. 1 tahun 2011 Pasal 1 ayat (1), yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah “hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Sesuai ketentuan Pasal 31 UU No. 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 Perma No 1 Tahun 2011, obyek HUM adalah peraturan perundang-undangan yakni kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang. Kewenangan tersebut dimulai secara konstitusional dalam Pasal 24 A ayat (1) 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”.

<sup>35</sup> Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

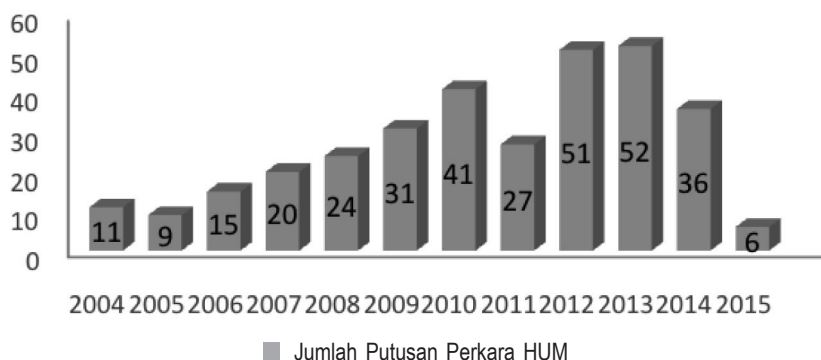
<sup>36</sup> Pertanyaan ini mengemuka ketika diselenggarakan Seminar hasil penelitian pada tanggal 9 November 2015 di hadapan Mahasiswa kelas Mata Kuliah Hukum Tata Negara.

<sup>37</sup> Bagir Manan, *Beberapa Catatan ...*, op.cit., h. 24.

Pelaksanaan HUM meliputi Pengujian formil (*formele toetsingsrecht*) dan Pengujian materi (*materieele toetsingsrecht*). Selain kelompok masyarakat dan perorangan<sup>38</sup> yang dapat menjadi Pemohon atas perkara HUM, pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat pula mengajukan permohonan keberatan kepada MA atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pihak-pihak tersebut yaitu kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau badan hukum publik atau badan hukum privat.<sup>39</sup>

Untuk mengetahui apakah terdapat penggunaan tafsir konstitusi dalam putusan perkara HUM di Mahkamah Agung, dimulai dengan inventarisasi putusan sejak 2004-2014, berdasarkan data yang diambil sampai dengan tanggal 6 Juli 2015. Di bawah ini merupakan daftar putusan Perkara HUM di Mahkamah Agung disertai substansi permohonan, tahun 2004-2014, dapat dipetakan sebagai berikut:

**Gambar 1**



Sumber: Mahkamah Agung

Grafik batang diatas menunjukkan jumlah Putusan Hak Uji Material di Mahkamah Agung dari Tahun 2004 hingga 2015. Tren pengujian perkara Hak Uji Materil di MA sifatnya fluktuatif, namun dapat dikatakan memiliki kecenderungan yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat bahwa pada tahun

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 4 Perma No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

<sup>39</sup> Dalam Pasal 31 A UU No 3 tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

2004 terdapat 11 putusan, tahun 2005 terdapat 9 putusan, 2006 terdapat 15 putusan, 2007 terdapat 20 putusan, 2008 terdapat 24 putusan, 2009 terdapat 31 putusan, 2009 terdapat 31 putusan, 2010 terdapat 41 putusan, 2011 terdapat, 27 putusan, 2012 terdapat 51 putusan, 2013 terdapat 52 putusan, 2014 terdapat 36 putusan, dan hingga saat ini terdapat 6 putusan pada tahun 2015. Sehingga jumlah keseluruhan putusan HUM MA pada tahun 2004-2015 adalah 323 putusan. Data ini diurutkan berdasarkan nomer perkara dalam putusan.

Dengan pemetaan jumlah permohonan itu pun, oleh beberapa pihak dipandang masih sedikit dibandingkan dengan animo masyarakat untuk mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam mempersoalkan keterbukaan sidang pada Perkara HUM di Mahkamah Agung, Muhammad Hafidz, Wahidin, dan Solihin, sebagai pihak pemohon beranggapan bahwa akibat kurangnya publikasi oleh Mahkamah Agung, kesadaran masyarakat untuk mengajukan permohonan *judicial review* terhadap peraturan di bawah Undang-Undang begitu kurang. Publikasi yang dimaksud oleh Pemohon bukan semata-mata pemberitahuan tentang bagaimana tata cara beracara dan cara mengakses putusan, tetapi juga keterbukaan untuk mengetahui berlangsungnya proses beracara bagi masyarakat. Menurut Pemohon, hal ini merupakan dampak dari tertutupnya sidang, tidak adanya kemungkinan untuk menghadirkan saksi ahli, kecuali hanya pada pembacaan putusan.

Kritik tersebut dapat dimengerti jika diamati kembali pengalaman MA dalam rangka menghapus tenggat waktu suatu peraturan dapat diajukan untuk uji materiil, sebelum terbit Perma Tahun 2011, di antaranya dalam 4 (empat) putusan, yaitu:

1. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 25 P/HUM/2006 tanggal 30 Agustus 2006;
2. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 41 P/HUM/2006 tanggal 21 November 2006;
3. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 37 P/HUM/2008 tanggal 18 Maret 2009;
4. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 03 P/HUM/2011 tanggal 25 April 2011;<sup>40</sup>

Selain perbedaan, keempat PERMA tersebut terdapat persamaan utama, yaitu pada ketentuan sebagai berikut:

1. Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan

<sup>40</sup> *Ibid.*

asas peradilan yang sederhana, sepat, dan biaya ringan. Perbedaan ketentuan ini hanya tidak ditemukan dalam PERMA No. 1 Tahun 1993;

2. Kemungkinan Mahkamah Agung menerima atau menolak gugatan jika beralasan atau tidak beralasan;
3. Pemberitahuan salinan putusan kepada para pihak;
4. Pemberitahuan isi putusan Mahkamah Agung pada dua belah pihak atau salah satu dari padanya yang tidak hadir pada saat putusan diucapkan, dilakukan dengan perantaraan Pengadilan tingkat pertama setempat.

Ketentuan dalam kategori 3 dan 4 di atas menjadi salah satu indikator bahwa pelaksanaan sidang HUM di MA dilakukan tidak secara terbuka, walaupun dalam beberapa putusan yang di dalamnya ditulis bahwa pembacaan putusan dilakukan dalam sidang terbuka. Contoh terhadap pernyataan ini adalah:

1. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 09 P/HUM/2013, mengenai pengujian terhadap
  - a. Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Nomor 2559/D/T/1997 tanggal 21 Oktober 1997 Perihal Larangan “ Kelas Jauh”;
  - b. Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Nomor: 2630/D/T/2000 tanggal 22 September 2000 Perihal : Penyelenggaraan Kelas jauh;
  - c. Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Nomor: 1506/D/T/2005 Tanggal 16 Mei 2005 Perihal Keabsahan Gelar Ijasah yang diperoleh melalui Pendidikan Jarak Jauh/ Kelas jauh/ Kelas khusus/Kelas Eksekutif untuk dapat di hargai dalam pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil;

Setelah amar putusan, di dalamnya terdapat rumusan sebagai berikut:

*“ Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Kamis, tanggal 27 Februari 2014, oleh Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum, Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, H. Yulius, S.H.,M.H. dan Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S. Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (cetak tebal Pen.) pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Kusman, S.IP.,S.H.,M.Hum, Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak”.*

2. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2010, mengenai pengujian terhadap Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia, tanggal

8 Februari 2010, No. M.HH.01.AH.02.12 Tahun 2010, Tentang Persyaratan Menjalankan Jabatan Notaris dalam Bentuk Perserikatan Perdata, setelah amar putusan, di dalamnya terdapat rumusan sebagai berikut:

*“Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari : Kamis, tanggal 11 Nopember 2010 oleh Prof.Dr. H. Ahmad Sukardja, SH.MA. Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, H. Yulius, SH.MH. dan Marina Sidabutar, SH.MH. Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (cetak tebal Pen.) pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota tersebut dan dibantu oleh Fitriamina, SH.MH. Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak”.*

3. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 09 /HUM/2004 mengenai Hak Uji Materiil terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri No.141 Tahun 2003 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No.19 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan di Kabupaten Gresik, setelah amar putusan, di dalamnya terdapat rumusan sebagai berikut:

*“Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Kamis, tanggal 28 Pebruari 2008 oleh Prof. DR. H. Ahmad Sukardja, SH., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, H. Imam Soebechi, SH. MH. dan Widayatno Sastrohardjono, SH. M.Sc., Hakim-hakim Agung sebagai Anggota, dan diucapkan dalam sidang terbuka (cetak tebal Pen.) untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-hakim Anggota tersebut, dan dibantu oleh Florensani Kendenan, SH. MH., Panitera-Pengganti, dengan tidak dihadiri oleh para pihak”.*

Pencantuman klausul “sidang terbuka” atau “sidang terbuka untuk umum sebagaimana tampak dalam ketiga contoh di atas, terkesan memunculkan “harapan palsu”, kecuali bahwa pada dasarnya salinan putusan dapat diakses melalui publikasi Mahkamah Agung. Alasannya, sudah jelas dalam publikasi putusan Mahkamah Agung, bahwa putusan MA tentang HUM dilaksanakan secara tertutup, di antaranya dari publikasi Mahkamah Agung yang menerangkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 52 P/HUM/2014 Tahun 2014 (Dra.Hj. Khofifah Indar Parawansa Vs Ketua Mahkamah Konstitusi RI).



Nomor	52 P/HUM/2014
Tingkat Proses	Kasasi
Tahun Register	<u>2014</u>
Jenis Perkara	Tata Usaha Negara
Klasifikasi	<u>TUN</u>
Sub Klasifikasi	<u>Hak Uji Materiil</u>
Jenis Lembaga Peradilan	MA
Lembaga Peradilan	<u>MAHKAMAH AGUNG</u>
Para Pihak	Dra.Hj. KHOFIFAH INDAR PARAWANSA VS KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI RI.
Tahun	<u>2014</u>
<b>Tanggal Musyawarah<sup>1</sup></b>	<b>10-09-2014</b>
<b>Tanggal Dibacakan</b>	<b>10-09-2014</b>
Amar	TOLAK
Tim	TUN
Hakim	Majelis
Hakim Ketua	Suwardi, S.H., M.H.
Hakim Anggota	H. Yulius, S.H., MH. dan Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum.
Panitera	Rafmiwan Murianeti, S.H., M.H.
Yurisprudensi	Tidak
Status Tahanan	Tidak
Berkekuatan Hukum Tetap	Tidak

Sumber: Mahkamah Agung<sup>41</sup>

Begitu pula dalam contoh identitas Putusan MAHKAMAH AGUNG Nomor 47 P/HUM/2011 Tahun 2012 (Ir. Sintong Maruap Tampubolon (Ketua LSM Forum Peduli Bona Pasogit), Dkk vs Menteri Kehutanan RI;

Nomor	47 P/HUM/2011
Tingkat Proses	Peninjauan Kembali
Tanggal Register	05-12-2011
Tahun Register	<u>2011</u>

<sup>41</sup> <http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/a78315f117ba8daa6191fc274af486d4>, pada tanggal 12/11/2015 11:58:01

Jenis Perkara	Tata Usaha Negara
Klasifikasi	<u>TUN</u>
Sub Klasifikasi	<u>Hak Uji Materiil</u>
Jenis Lembaga Peradilan	MA
Lembaga Peradilan	<u>MAHKAMAH AGUNG</u>
Para Pihak	IR. SINTONG MARUAP TAMPUBOLON (KETUA LSM FORUM PEDULI BONA PASOGIT), DKK vs MENTERI KEHUTANAN RI;
Tahun	<u>2012</u>
Tanggal Musyawarah <sup>2</sup>	02-05-2012
Tanggal Dibacakan	02-05-2012
Amar	KABUL
Tim	TUN
Hakim	Majelis
Hakim Ketua	Paulus E Lotulung, Prof., DR., SH
Hakim Anggota	DR. H. Supandi, SH., M.Hum; Achmad Sukardja, H., Prof., DR., SH
Panitera	Fitriamina, SH., MH
Yurisprudensi	Tidak
Status Tahanan	Tidak
Berkekuatan Hukum Tetap	Ya

Sumber: Mahkamah Agung<sup>42</sup>

Dan keterangan Putusan Mahkamah Agung Nomor 54 P/HUM/2013 Tahun 2013 (Darwin Marpaung, dkk melawan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI), di bawah ini:

Nomor	54 P/HUM/2013
Tingkat Proses	Kasasi
Tahun Register	<u>2013</u>
Jenis Perkara	Tata Usaha Negara
Klasifikasi	<u>TUN</u>
Sub Klasifikasi	<u>Hak Uji Materiil</u>

<sup>42</sup> <http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/1cc78dee5e3056c43e2c52a2aad037ad>, pada tanggal 12/11/2015 12:01:44

Jenis Lembaga Peradilan	MA
Lembaga Peradilan	<u>MAHKAMAH AGUNG</u>
Para Pihak	DARWIN MARPAUNG, dkk melawan MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI,
Tahun	<u>2013</u>
Tanggal Musyawarah <sup>3</sup>	19-12-2013
Tanggal Dibacakan	19-12-2013
Amar	KABUL
Tim	TUN
Hakim	Majelis
Hakim Ketua	Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum.
Hakim Anggota	Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N. ; Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S.
Panitera	Maftuh Effendi, S.H., M.H.
Yurisprudensi	Tidak
Status Tahanan	Tidak
Berkekuatan Hukum Tetap	Ya

Sumber: Mahkamah Agung<sup>43</sup>

Dari ketiga contoh data putusan HUM di tahun 2015, 2012, dan 2013 di atas, tampak bahwa terdapat penyebutan “Tanggal Musyawarah” dan “Tanggal dibacakan” putusan. Penyebutan demikian berimplikasi pada penyelenggaraan perkara HUM yang bersifat tertutup.

Jumlah 323 putusan tersebut dalam publikasi Mahkamah Agung dimaksudkan sebagai inventarisasi putusan dari tahun 2001-2015.<sup>44</sup> Sayangnya, itupun belum menggambarkan jumlah yang sebenarnya, karena dimuatnya putusan tidak berdasarkan urutan nomor dan tahun putusan. Dari yang dimuat dalam publikasi tersebut pun, tidak seluruh putusan dapat diakses. Hal ini tampaknya dipengaruhi oleh faktor bahwa sistem publikasi dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung baru terbangun pada tahun 2013.<sup>45</sup> Untuk dapat memperoleh sisa salinan putusan yang berjumlah besar itu pun tampaknya tidak dapat terlayani oleh Kepaniteraan di Bidang TUN ini, karena diperkirakan akan menyita waktu

<sup>43</sup> <http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/da437d485115526a75940d79eef998a>, pada tanggal 12/11/2015 12:04:10

<sup>44</sup> <http://putusan.mahkamahagung.go.id/pengadilan/mahkamah-agung/direktori/tun/hak-uji-materiil/index-7.html>, pada tanggal 15/11/2015 12:59:09

<sup>45</sup> Fajar, Keterangan seorang Staf di Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung, Jakarta, 4 November 2015.

pelayanan.<sup>46</sup> Hal ini sekaligus menjadi kelemahan dalam tulisan ini, walaupun dapat menelusuri Putusan lainnya berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung telah ditetapkan Standar Pelayanan dan Pendokumentasian. Pada dasarnya Pengadilan menyediakan informasi yang bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik.<sup>47</sup> Terhadap permohonan akses informasi tersebut Pengadilan tidak dapat mewajibkan menyebutkan tujuan atau alasan mengajukan permohonan informasi yang secara tegas dinyatakan sebagai informasi yang bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik. Walaupun demikian, dalam praktik hal tersebut tidak sederhana karena diakui dalam ketentuan lainnya bahwa “Fungsi petugas informasi dan dokumentasi dapat dilaksanakan oleh pegawai Pengadilan yang telah ada selama beban kerjanya memungkinkan, kecuali pada Mahkamah Agung akan ditunjuk petugas khusus”.<sup>48</sup> Ke depan keputusan ini dapat lebih spesifik karena masih secara umum membuka membuka jenis informasi yang harus diumumkan, di antaranya adalah agenda sidang pembacaan putusan, bagi Pengadilan Tingkat Banding dan Pengadilan Tingkat Kasasi. Sementara itu, di antara perkara HUM merupakan perkara pada tingkat kasasi pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.<sup>49</sup>

Berbeda dengan hal tersebut, Pengujian Undang-Undang (PUU) di Mahkamah Konstitusi, terdapat ketentuan yang mengamanatkan keterbukaan informasi oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu: 1) bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum;<sup>50</sup> 2) Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim.<sup>51</sup> 3) Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.<sup>52</sup> Walaupun dimaksudkan untuk melaksanakan prinsip pemerintahan yang baik,<sup>53</sup> di antaranya dengan praktik transparansi, sifat *judex jurist* tampak dalam sidang permusyawaratan hakim yang dikecualikan dari keterbukaan untuk umum.

Sebagaimana yang sempat disebutkan di atas, sifat keterbukaan pada sidang dipersoalkan oleh Muhammad Hafidz, Wahidin, dan Solihin, para pekerja

<sup>46</sup> Ashadi, Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia.

<sup>47</sup> Pasal 3 ayat (1) Keputusan Nomor: 144/KMA/SK/III/2007 Tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan

<sup>48</sup> Pasal 4 ayat (5)

<sup>49</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf h.

<sup>50</sup> Pasal 28 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>51</sup> Pasal 40 (1)

<sup>52</sup> Pasal 47

<sup>53</sup> Pasal 12

pada beberapa perusahaan swasta yang terpisah. Para pemohon menghendaki pembatalan Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015, para pemohon memandang bahwa Pasal yang mengatur jangka waktu 14 (empat belas) hari bagi MA untuk memutuskan perkara HUM adalah terlalu singkat. Akibatnya, dalam waktu singkat tersebut tidak terjamin sifat keterbukaan bagi semua pihak untuk dapat mengakses proses persidangan. Para pemohon yang sedang mengajukan pengujian Peraturan Gubernur terhadap Undang-Undang Ketenagakerjaan tersebut merasa tertutup untuk menghadirkan para saksi. Yang menjadi kekurangan dari permohonan tersebut adalah ketersambungan antara argumentasi dengan substansi permohonan. Hal inilah yang menjadikan Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para pemohon.<sup>54</sup> Alasannya adalah bahwa para pemohon menghendaki penghentian sementara proses pengujian peraturan oleh Mahkamah Agung, sementara para pemohon akan mengajukan pengujian UU Mahkamah Agung. MK menolak, karena yang dikehendaki penghentian pengujian di MA adalah Undang-Undang Ketenagakerjaan, sedangkan yang dimohonkan pengajuannya kepada MK adalah Undang-Undang Mahkamah Agung. Dengan demikian, permohonan PUU terhadap Pasal 31A UU Perubahan UU Mahkamah Agung tersebut gagal mendongkrak perubahan Hukum Acara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung.

Terlepas dari proses beracara yang mengundang kritik, bagaimanapun jumlah perkara yang dapat diakses pun cukup besar, sehingga prosentasinya dapat ditunjukkan dalam gambar sebagai berikut:

Gambar 2



Sumber: Mahkamah Agung

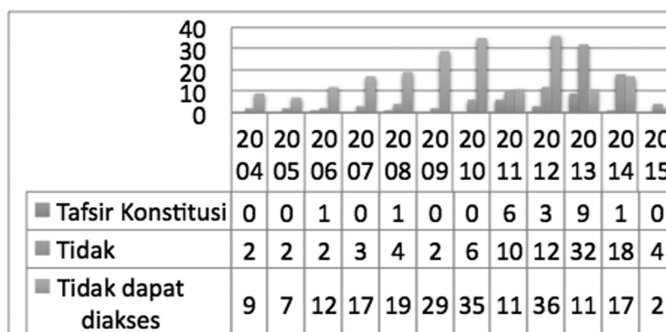
<sup>54</sup> Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015.

Berdasarkan hasil pemetaan putusan HUM di Mahkamah Agung dari tahun 2001-2015, dari 323 putusan HUM di MA, terdapat 37% atau 118 putusan yang dapat diakses dan dianalisis isi putusannya mulai dari tahun 2014, sedangkan sisanya yaitu sebesar 63% atau 205 putusan, masih belum dapat diakses. Hal ini merupakan salah satu hambatan dalam kajian ini. Tidak dapat diaksesnya sebagian besar putusan HUM ini disebabkan karena berbagai macam faktor diantaranya nomor registrasi putusan yang tidak teratur, dokumentasi putusan yang tidak konsisten,<sup>55</sup> serta rusaknya data putusan sehingga tidak dapat diakses oleh masyarakat.

Setelah dilakukan analisis terhadap 118 putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung yang dapat diakses, diketahui bahwa penggunaan tafsir konstitusi dalam perkara HUM di Mahkamah Agung dimulai pada tahun 2006. Di tahun tersebut terdapat 1 putusan yang memiliki tafsir konstitusi yaitu perkara Nomor 18 P/HUM/2006 tentang Uji Materil terhadap Peraturan Pemerintah RI No. 50 Tahun 2005 tentang penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta. Pada tahun 2007 tidak ditemukan adanya putusan HUM yang menggunakan tafsir konstitusi, begitu juga di tahun 2009, 2010, dan hingga saat ini di tahun 2015. Pemetaan tersebut secara singkat dapat ditunjukkan dalam grafik berikut:

Gambar 3

Grafik Penggunaan Tafsir Konstitusi di Mahkamah Agung 2004-2015



Sumber: Mahkamah Agung

Selanjutnya, tafsir konstitusi kembali digunakan dalam 1 putusan pada tahun 2008, kemudian di tahun 2011 meningkat menjadi 6 putusan, tahun 2012 terdapat

<sup>55</sup> Adakalanya dalam waktu tertentu file putusan dapan diunduh, tapi di lain waktu tidak dapat, dan sebaliknya.

3 putusan, tahun 2013 terdapat 9 putusan, dan tahun 2014 terdapat 1 putusan. Dengan demikian jumlah keseluruhan putusan HUM di MA dari tahun 2004-2015 yang memiliki tafsir konstitusi yaitu sebanyak 21 putusan.

Jika dibandingkan dengan menggunakan persentase, maka hanya sebesar 18% putusan HUM di MA yang memiliki tafsir konstitusi di dalamnya, sementara sebagian besar yaitu 82% putusan HUM di MA tidak memiliki tafsir konstitusi dalam pertimbangan hukum yang dikemukakan oleh hakim. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penggunaan tafsir konstitusi oleh Mahkamah Agung, khususnya dalam hal pengujian materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang masih rendah.

Namun dapat dicatat bahwa tafsir konstitusi, dilihat dari praktik di Mahkamah Agung dalam perkara HUM, kebutuhannya tidak semutlak tafsir konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Terdapat kemungkinan faktor-faktor yang dalam pengalaman MA memungkinkan, setidaknya-tidaknya tiga hal. *Pertama*, sebelum berlaku PERMA No. 1 Tahun 2011, terdapat sebagian permohonan yang dipandang oleh Mahkamah Agung telah lewat dari tenggat waktu permohonan pengujian (180 hari). *Kedua*, dalam Pertimbangan Hukum Putusan HUM sulit ditemukan argumentasi konseptual dibandingkan dengan argumentasi normatif. *Ketiga*, sangat bias pembedaan antar produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschikking*). Walaupun dengan nomenklatur peraturan, substansinya mengarah pada sifat menetapkan karena subjeknya spesifik. Tampaknya, ini merupakan salah satu kelemahan dari ketentuan Pasal 8 terhadap Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu kesamaran dalam memosisikan tata urutan perundang-undangan.

Terlepas dari kelemahan tersebut, tafsir konstitusi di Mahkamah Agung perlu didorong untuk meningkatkan kualitas putusan hakim. Alasan utama terhadap hal ini adalah bahwa begitu terdapat komitmen untuk menjadikan Undang-Undang Dasar sebagai sumber peraturan yang tertinggi, maka harus dipastikan bahwa peraturan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan konstitusi. Selain itu sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, tanggung jawab sebagai refleksi dari kekuasaan kehakiman adalah sebagai pengawal konstitusi melalui tafsir-tafsir putusannya. Terdapat upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk dapat mendorong dihidupkannya tafsir konstitusi dalam perkara HUM di Mahkamah Agung. Upaya utama untuk hal ini adalah dengan membuka dialog dalam pengujian supaya dapat diargumentasikan, apa alasan suatu peraturan bertentangan atau

tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan bagaimana pula pendirian hakim. Dalam penyampaian argumentasi tersebut, diharapkan dapat pula menyentuh apakah bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa hal yang menjadi kesimpulan, sebagai berikut:

1. Tafsir konstitusi dalam Perkara Hak Uji Materil di Mahkamah Agung memiliki makna yang spesifik, baik secara teoritis maupun teknis. Terdapat perbedaan antara kriteria yang termasuk makna penafsiran konstitusi dan kriteria yang bukan. Kriteria yang termasuk penafsiran konstitusi, bahwa di Mahkamah Agung a) menafsirkan apakah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perkara Hak Uji Materil bertentangan atau tidak dengan konstitusi; b) mewujudkan penafsiran tersebut dapat berupa pernyataan bahwa UU yang menjadi batu uji bertentangan atau dengan UUD 1945; c) menuangkan penafsiran tersebut dapat berupa pernyataan bahwa peraturan perundang-undangan yang diuji bertentangan dengan UUD 1945, terlepas apakah membenarkan atau tidak, peraturan yang lebih tinggi dari peraturan yang diuji; d) menuangkan tafsir konstitusi dalam pertimbangan putusnya; e) mewujudkan penafsiran tersebut dapat berupa pencantuman hasil PUU oleh Mahkamah Konstitusi; f) menguatkan dari pemohon/keterangan pemerintah dalam pertimbangannya yang mendalilkan suatu penafsiran konstitusi. Sebaliknya, kriteria yang tidak termasuk penafsiran konstitusi di MA adalah a) Penafsiran konstitusi didalilkan oleh pemohon/termohon. Artinya, bahwa hakim belum memberikan pandangannya di luar Pertimbangan Hukum; b) Pencantuman mengenai dasar kewenangan MA untuk menguji berdasarkan UUD 1945, c) keberadaan suatu penafsiran konstitusi oleh MA bukan dirumuskan pada bagian Amar Putusan, karena bukan merupakan kewenangannya.
2. Penggunaan tafsir konstitusi di Mahkamah Agung dalam perkara HUM masih rendah. Terhadap pemetaan demikian, ada faktor yang berpengaruh, dan ada pula yang menjadikannya sebagai kritik. Faktor utama yang berpengaruh adalah bahwa dari sejumlah besar permohonan, masih harus diputuskan oleh MA apakah saat diputuskan masih berlaku tenggat waktu permohonan 180



hari. Di samping itu, bentuk peraturan perundang-undangan yang diajukan permohonannya dapat saja samar dengan sifat peraturan perundang-undangan itu sendiri, sehingga MA lebih sering melakukan tafsir normatif peraturan di bawah Undang-Undang Dasar.

Atas kedua kesimpulan di atas, terdapat aspek yang dapat dikembangkan di Mahkamah Agung dalam rangka mengembangkan penafsiran konstitusi. Untuk tujuan menjaga harmonisasi peraturan perundang-undangan dan menjaga tertib hukum, Mahkamah Agung hendaknya menambahkan pengayaan yang lebih mendalam terdapat hakikat atau makna ketentuan-ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang diujinya. Sifat *judex factie* tampaknya dapat menjadi pendukung pengembangan penafsiran konstitusi sehingga hakim diharapkan lebih leluasa dalam memperdalam argumentasinya. Walaupun sudah jelas ketentuan yang mengamankan tenggat waktu pengambilan keputusan perkara HUM sejak diterimanya berkas permohonan atau sejak diserahkan jawaban dari termohon, ruang bagi penyampaian argumentasi para pihak perlu dipikirkan supaya tercipta dialog antara kekuasaan kehakiman, masyarakat, dan pembentuk peraturan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Kelsen, Hans, 2006, *The General Theory of Law and State*, with a new introduction by A. Javier Trevino, New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Jimly Ashiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Kelsen, Hans., 2006, *The General Theory of Law and State*, with a new introduction by A. Javier Trevino, New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Motala, Ziyad. & Ramaphosa, Cyril., 2002, *Constitutional Law Analysis and Cases*, Cape Town: Oxford University Press Southern Africa.

Whittington, Keith E., 1999, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*, Kansas: University Press of Kansas.

Zainal Arifin Hosein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.

### **Produk Hukum**

Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Peraturan Mahkamah Agung 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 144/KMA/SKNI/2007 Tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan

### **Sumber Lain**

Achmad dan Mulyanto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Yustisia*, Edisi 85 Januari-April 2013.

Ashadi, Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Bagir Manan, *Beberapa Catatan tentang Penafsiran*, makalah, disampaikan pada workshop yang diselenggarakan Direktorat Jenderal Perundang-undangan, Departemen Hukum Hak Asasi Manusia, Jakarta, 20 April 2009.

Fajar, Keterangan seorang Staf di Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung, Jakarta, 4 November 2015.

<http://putusan.mahkamahagung.go.id/pengadilan/mahkamah-agung/direktori/tun/hak-uji-materiil/index-7.html>, pada tanggal 15/11/2015 12:59:09

Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.

Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Menggunakan Teori dan Konsep Dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum*, Monograf, penerbit, kota, dan tahun penerbitan tidak tercantum.

Rahayu Prasetianingsih, "Penafsiran Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif", *Jurnal Konstitusi*, PSKN-FH Universitas Padjadjaran, Volume III No. 1 Juni 2011.