

**KEWENANGAN YUDISIAL REVIEW MAHKAMAH AGUNG TERHADAP  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DI BAWAH UNDANG-UNDANG**

**OLEH :**

**DONI SILALAH, SH  
A.2021131015**

**ABSTRACT**

This thesis research raised the issue of judicial authority of the Supreme Court Rules Against Legislation under the Act. This study uses the juridical-normative research. The survey results revealed that the Constitution explicitly states that Indonesia is a country of law (*rechtsstaat*), not a state based on power alone (*machtsstaat*). In upholding state law, all products both national and local laws must not conflict with the Constitution, then attempt to correct if there is a legal product that is contrary to the constitution can be completed through a testing mechanism undang. Namun laws and thus, the dualism testing regulations perundang invitation (judial review) in the Supreme Court and the Constitutional Court is an arrangement that is not ideal, because of potential perdedaan conflicting decisions. In the future, need to be examined any amendment to the Constitution by the events leading to the unification of testing legislation under the roof of the Constitutional Court. Basically the authority of the Constitutional Court as set forth in Article 24C of the 1945 Constitution, is one of them to test the laws of the constitution (Constitution) also there are issues ranging from the process of filling the constitutional judges, some of the Constitutional Court decision was very controversial and raises the pros and cons, acts further on the Constitutional Court decision, until the Constitutional Court Judge supervision issues. Not only in the Constitutional Court, the exercise of judicial review of laws and regulations under the Act against the Constitution in the Supreme Court also has a problem, for example, on the principles of transparency and then obscurity related to the consideration of the judge as the right legal standing in the judicial decision. The problem that arises if left or no effort to get it done, then it will create injustice, lack of legal certainty, and the collapse of public confidence in the Constitutional Court and the Supreme Court. That should have governing authority of the Supreme Court in conducting judicial review of legislation is more efficient in the future is with the idea of a roof in conducting judicial review of legislation. Dogma law put MA and MK, and both can be interchangeable. If the practice of inconsistencies put forward, the Court has a better sociological value. Neither the Supreme Court, the Constitutional Court and the Assembly is an independent state agency, in contrast with the constitutional other countries, like the Netherlands, for example. How the politics of law (law-making) to the front, in place even if there is institutional strengthening of the state, the division of power in accordance with the functions should remain the foundation of the country.

**Keywords: Authority, Judicial Review, Supreme Court.**

**ABSTRAK**

Penelitian tesis ini mengangkat masalah kewenangan yudisial review Mahkamah Agung Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif. Dari hasil penelitian diketahui bahwa Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dalam menegakkan negara hukum, maka segala produk hukum baik pusat maupun daerah tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, maka upaya untuk mengoreksi jika ada produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi dapat diselesaikan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-

undangan. Namun demikian, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan pengaturan yang tidak ideal, karena berpotensi menimbulkan perdedaan atas putusan yang saling bertentangan. Kedepan, perlu dikaji adanya amandemen UUD dengan mengatur mengenai penyatuan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap dibawah Mahkamah Konstitusi. Pada dasarnya wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, yaitu salah satunya menguji undang-undang terhadap konstitusi (UUD) juga masih terdapat persoalan mulai dari proses pengisian hakim konstitusi, beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat kontroversial dan menimbulkan pro-kontra, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, hingga permasalahan pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi. Tidak hanya di Mahkamah Konstitusi, pelaksanaan hak uji materiil peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang di Mahkamah Agung juga memiliki permasalahan, misalnya terkait prinsip transparansi kemudian ketidak jelasan terkait dasar pertimbangan hakim tentang *legal standing* dalam putusan hak uji materiil. Permasalahan yang muncul tersebut jika dibiarkan atau tidak ada upaya untuk menyelesaikannya, maka akan menciptakan ketidakadilan, tidak adanya kepastian hukum, dan runtuhnya kepercayaan publik terhadap Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Bahwa Seharusnya pengaturan kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan yudisial review terhadap perundang-undangan yang lebih efisien kedepan adalah dengan gagasan satu atap dalam melakukan yudisial review terhadap perundang-undangan. Dogma hukum menempatkan MA dan MK, dan keduanya bisa saling menggantikan. Jika praktik inkonsistensi dikedepankan, maka MK memiliki nilai sosiologis yang lebih baik. Baik MA, MK dan MPR adalah lembaga negara yang berdiri sendiri, berbeda dengan ketatanegaraan negara lain, seperti Belanda misalnya. Bagaimana politik hukum (pembentukan hukum) ke depan, pada tempatnya walaupun ada penguatan kelembagaan negara, maka pembagian kekuasaan sesuai dengan fungsinya harus tetap menjadi pijakan negara.

**Kata Kunci : Kewenangan, Yudisial Review, Mahkamah Agung .**

## Latar Belakang

Pengujian Undang-Undang merupakan suatu wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>1</sup> Ada dua sejarah besar dalam *judicial review* di dunia. Pertama adalah sejarah *judicial review* dalam praktik hukum di Amerika Serikat melalui putusan *Supreme Court* Amerika Serikat dalam perkara “*Marbury vs. Madison*” Tahun 1803. Meskipun ketentuan *judicial review* tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, *Supreme Court* Amerika Serikat membuat sebuah putusan yang ditulis John Marshall ketika menjabat Ketua Mahkamah Agung (*Supreme Court*) Amerika Serikat yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Kedua adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi Austria yang diperkenalkan oleh pakar hukum asal Austria, Hans Kelsen, yang kemudian ide tersebut diterima dalam Konstitusi Austria Tahun 1919.<sup>2</sup> Pemikiran Kelsen tersebut mendorong dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama *Verfassungsgerichtshof* atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Kemudian Mahkamah Konstitusi pertama itu berdiri pada tahun 1920 di Austria.

Seiring dengan momentum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>1</sup> Sejarah awal lahirnya pengujian peraturan perundang-undangan oleh sebuah lembaga yudikatif (*judicial review*) bermula terjadi pada tahun 1803, yaitu di Mahkamah Agung (MA) Amerika Serikat di bawah pimpinan John Marshall dalam penyelesaian kasus *Marbury vs. Madison*. Dalam kasus tersebut, *Marbury* menggugat berdasarkan Undang-Undang (UU) Kekuasaan Kehakiman (*Judiciary Act*) tahun 1789, dimana berdasarkan UU tersebut MA berhak menggunakan *writ of mandamus* untuk memerintahkan agar pemerintah menyerahkan surat keputusan pengangkatan, tapi MA tidak menggunakan wewenang tersebut. Namun, yang dilakukan MA adalah justru membatalkan UU tersebut karena dipandang bertentangan dengan konstitusi. Sebenarnya Marshall waktu itu dianggap tidak layak ikut memutus perkara karena dipandang memiliki *conflict of interest*, sebab sebelumnya Marshall adalah *secretary of state* yang menandatangani pengangkatan *Marbury*. Akibat dari putusan Marshall tersebut barulah muncul istilah *judicial review* dan menjadi doktrin yang pengertiannya adalah segala UU buatan Kongres, bila bertentangan dengan konstitusi sebagai *the supreme law of the land* harus dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi (*null and void*). Meskipun demikian masih saja timbul ketidaksepakatan (*disagreement*) tentang masalah hak menguji (*judicial review*) ini. Lihat David P. Currie, *The Constitution of the United States...* dalam Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, Hal. 49. Dan Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 26-30. Dalam H. Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 7, Nomor 6, Desember 2010, hal. 127.

<sup>2</sup> Hans Kelsen yang juga diakui sebagai penyusun konstitusi dan pendiri Mahkamah Konstitusi Austria mengatakan bahwa Parlemen dan MK sama-sama merupakan atau berfungsi sebagai pembentuk Undang-undang (legislature). Bedanya, kalau Parlemen membuat dan memberlakukan Undang-undang sehingga disebut *positive legislator* sedangkan MK membatalkan berlakunya Undang-undang sehingga disebut *negative legislator*. Kekuatan hukum meniadakan berlakunya UU (*negative legislation*) oleh MK ini sama dengan kekuatan hukum dalam pemberlakuan UU (*positive legislation*) oleh Parlemen; artinya, jika sebuah UU dibatalkan keberlakuannya oleh MK maka berarti UU itu menjadi tidak berlaku, seakan-akan digantikan oleh UU baru yang bersifat *negative legislation* itu. Oleh sebab itu, berbeda dengan putusan peradilan umum, keberlakuan pembatalan UU sebagai produk *judicial review* oleh MK sama juga dengan pemberlakuan UU oleh lembaga legislatif yakni tidak memerlukan lembaga eksekutorial melainkan cukup ditempatkan di dalam Lembaran Negara dan Berita Negara.

Tahun 1945 (UUD 1945) pada era reformasi, Republik Indonesia membentuk Mahkamah Konstitusi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia diterima keberadaannya sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan UUD 1945 dalam bentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Di Indonesia, ide pembentukan MK yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung merupakan hal yang relatif baru di Indonesia. Meski demikian, ide pengujian undang-undang<sup>3</sup> sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh “*the founding leaders*” dalam sidang-sidang BPUPKI, ketika naskah UUD 1945 pertama kali disusun.<sup>4</sup>

Hak-hak warga negara yang dijamin oleh UUD 1945 apabila dilanggar adanya ketentuan dalam Undang-Undang dapat diajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 ke MK. Pengujian yang dilakukan oleh MK hanya sebatas pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.<sup>9</sup>

Dalam perkembangannya, pengujian peraturan perundang-undangan oleh sebuah lembaga yudikatif juga tidak terlepas dari pemikiran Hans Kelsen pada tahun 1920 yang memiliki gagasan untuk membentuk peradilan khusus konstitusional di Austria, gagasan Hans Kelsen tersebut kemudian menjadi awal mula lahirnya peradilan konstitusional pertama di dunia dan kini banyak diikuti oleh banyak Negara termasuk di Indonesia, yang bertujuan untuk mengawal dan menjaga tegaknya konstitusi.

Hal yang berbeda terjadi di Indonesia, ketika para penyusun konstitusi (*framers of constitution*) Indonesia menyusun sendi-sendi bernegara dalam Undang-Undang Dasar 1945, ide pengujian konstitusional telah pernah diperdebatkan dalam sidang BPUPK (Badan Pekerja Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan). Mr. Moh. Yamin mengusulkan agar terdapat suatu mekanisme pengujian keabsahan isi UU terhadap konstitusi, adat dan syaria<sup>h</sup> oleh lembaga

---

<sup>3</sup> Pengujian Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan salah satu bentuk kewenangan MK. Kewenangan ini diatur dalam UUD dan UU Mahkamah Konstitusi. UUD memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat mengajukan pengujian undang-undang baik materiil maupun formil atas suatu undang-undang kepada MK. Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah kewenangan menguji baik secara materiil maupun formil peraturan perundang-undangan di bawah UU berada pada Mahkamah Agung. Pengujian Undang-undang secara materiil adalah pengujian materi Pengujian ini untuk membuktikan apakah materi dalam suatu undang-undang baik berupa ayat, pasal atau bagian dari undang-undang bertentangan dengan materi UUD.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 581 9 Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

tertinggi kehakiman. Yamin mengemukakan mengenai lembaga tersebut sebagai berikut:

“Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, maka balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah dan undang-undang dasar”.<sup>5</sup>

Namun ide Yamin tersebut dibantah oleh Soepomo yang menganggap bahwa belum pernah ada konsesus di antara ahli-ahli Tata Negara tentang *judicial review*, disamping para ahli hukum Indonesia belum memiliki pengalaman mengenai proses *judicial review*.<sup>6</sup> Namun sesungguhnya Soepomo bukannya tidak mengetahui tentang konsep *review by the judicial bodies* tersebut, berikut selengkapnya ungkapan Soepomo pada rapat BPUPKI:

“Kecuali itu Paduka Tuan Ketua, kita dengan terus terang akan mengatakan bahwa para ahli hukum Indonesia pun sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam hal ini, dan tuan Yamin harus mengingat juga bahwa di Austria, Chekoslowakia dan Jerman waktu Weimar, bukan Mahkamah Agung, akan tetapi pengadilan special, constitutioneelhof, sesuatu pengadilan spesifik yang melulu mengerjakan konstitusi. Kita harus mengetahui, bahwa tenaga kita belum begitu banyak, dan bahwa kita harus menambah tenaga-tenaga, ahli-ahli tentang hal itu. Jadi, buat negara yang muda saya kira belum waktunya mengerjakan persoalan itu”.<sup>7</sup>

Gagasan Mohammad Yamin sebagaimana dikutipkan dari pembicaraan dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, kemudian ditindaklanjuti setelah kemerdekaan dengan berlakunya UUD 1945 periode pertama (1945-1949), masa KRIS 1949 (1949-1950) selama berlakunya KRIS 1949, UUD 1945 tetap berlaku di Negara RI Yogyakarta, masa berlakunya UUDS 1950 (1950-1959), masa UUD 1945 periode 1959-1966 (Orde Lama) dan periode 1966-1998 (Orde Baru), walaupun tindak lanjut tersebut hanya sebatas pada pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU (di bawah UUDS 1950 dan UUD 1945) dan pengujian peraturan perundang-undangan negara/daerah bagian terhadap konstitusi di bawah KRIS 1949. Lembaga pengujinya pun dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan Mahkamah Konstitusi.<sup>13</sup>

---

<sup>5</sup> M. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, h. 234 Dalam Hasil Penelitian Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, 2010, hal. 71

<sup>6</sup> Todung Mulya Lubis, *Judicial Review dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, dalam Beny K Harman dan Hendarji (edt), *Konstitusionalisme*, h. 106. Dalam Hasil Penelitian Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, 2010, hal. 71

<sup>7</sup> Harun Alrasid, Hak Menguji Dalam Teori dan Praktek, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No.1, Juli 2004, Penerbit Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, h. 94. Dalam Hasil Penelitian Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, 2010, Hal. 72

13 *Ibid*, hal. 139

Kemudian ada kebutuhan untuk membentuk lembaga peradilan konstitusional yang memiliki kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD 1945, sehingga muncul gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang sebenarnya telah ada sebelum Indonesia merdeka. Pada saat pembahasan rancangan UUD di BPUPKI, Muhammad Yamin, salah seorang anggota BPUPKI telah melontarkan pemikiran mengenai pentingnya lembaga ini sekaligus mengusulkan agar masuk dalam rumusan rancangan UUD yang tengah disusun. Namun, ide tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan lembaga ini tidak sesuai dengan sistem berpikir UUD yang saat itu disusun atas dasar prinsip supremasi parlemen dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Oleh karena itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi yang akan mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara akan bertentangan dengan supremasi MPR tersebut.<sup>8</sup>

Setelah vakum selama lebih setengah abad, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul kembali pada era reformasi pada saat perubahan UUD 1945 terjadi dan menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan suatu mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Seiring dengan hal itu muncul desakan agar tradisi pengujian perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan dibawah undang-undang (UU) melainkan juga atas UU terhadap UUD. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD itu diberikan kepada sebuah Mahkamah tersendiri diluar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi suatu keniscayaan. Dalam perkembangannya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi kemudian mendapat respon positif dan menjadi salah satu materi perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR. Setelah melalui proses pembahasan yang mendalam, cermat, dan demokratis akhirnya ide Mahkamah Konstitusi menjadi kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi bagian perubahan ketiga UUD 1945 pada sidang tahunan MPR 2001 tanggal 9 November 2001.

Sementara kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang dirumuskan sebagai wewenang dan

---

<sup>8</sup> Jimly Ashiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009, hal. 304-305.

kewajiban. Wewenang tersebut meliputi: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Kemudian kewajiban yang dimiliki Mahkamah Konstitusi yaitu memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Studi hukum hampir selalu mengaitkan masalah susunan hierarki peraturan perundang-undangan dengan “Teori Penjenjangan” (*stufenbouw theory*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Nawiasky. Jika suatu peraturan perundang-undangan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka untuk memastikan keabsahannya bisa dilakukan melalui pengujian oleh lembaga yudikatif, pengujian ini biasanya disebut *judicial review*.<sup>9</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengisyaratkan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat digugat atau dimohonkan pengujiannya karena:

1. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945;
2. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945; atau
3. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang.

Pengujian peraturan Perundang-undangan ini merupakan salah satu kewenangan dari kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sehingga kedua lembaga ini (MK dan MA) mempunyai peran yang amat penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang mampu memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan terhadap masyarakat. Namun apakah mekanisme dan praktik yang berjalan saat ini sudah dapat dikatakan ideal? Mengingat timbul beberapa permasalahan seperti banyak kalangan yang menilai praktek pelaksanaan kedua lembaga ini mengalami kesenjangan, dimana Mahkamah Konstitusi berhasil dalam tugasnya sebagai pengawal konstitusi (dapat dilihat dari banyaknya permohonan *judicial review* yang terselesaikan dari masyarakat yang merasa hak konstitusinya dilanggar oleh

---

<sup>9</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41.

suatu Undang-Undang)<sup>10</sup>, sedangkan hasil yang berbeda ditunjukkan oleh Mahkamah Agung dimana lembaga peradilan negara tertinggi ini dianggap memiliki kewenangan yang terlalu luas sehingga memiliki banyak tunggakan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

## Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

Bagaimana seharusnya format pengaturan kewenangan yudisial review terhadap perundang-undangan yang lebih efisien kedepan ?

## Pembahasan

Berdasarkan UUD 1945 sebenarnya telah menentukan secara limitatif kewenangan MK dalam menguji peraturan perundang-undangan. Kewenangan dimaksud menyatakan, MK hanya menguji UU terhadap UUD 1945, kemudian pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU yang bertentangan terhadap UU menjadi kewenangan MA. Pengujian yang dilakukan oleh kedua institusi diatas bukan tanpa alasan, yaitu MK untuk UU terhadap UUD 1945, dan MA untuk peraturan dibawah UU terhadap UU. Adapun alasan yang menjadi dasar pengujian peraturan perundangundangan melalui dua lembaga tersebut adalah: *kesatu*, memberikan keleluasaan dan percepatan proses perkara di peradilan; *kedua*, pengujian yang diserahkan seluruhnya kepada MK akan menyebabkan proses persidangan lebih panjang sehingga dapat mengganggu peradilan yang cepat dan sederhana; *ketiga*, ada kesulitan di dalam praktek apabila hak uji materiil dibawah UU itu dipisahkan dari MA.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Permohonan dalam lingkungan Mahkamah Konstitusi diajukan secara "legal standing", yaitu apabila menganggap hak dan atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pemohon memperoleh "legal standing" atau kedudukan/hak gugat secara otomatis juga mewakili kepentingan orang lain yang juga menganggap hak dan atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Kalau permohonannya dikabulkan, dengan sendirinya berlaku pula bagi orang lain meskipun yang bersangkutan tidak disebutkan dalam permohonan.

Masalah sejak kapan pihak tersebut hak dan kewenangannya konstitusinya dirugikan, penentuannya dilakukan oleh pendapat hakim Mahkamah Kostitusi yang akan memutuskan mengenai ada atau tidaknya kerugian rill (nyata) yang ditimbulkan atau potensi menimbulkan kerugian itu sendiri. Permohonan atau pengujian undang-undang terhadap UUD atau judicial review faktanya merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang memiliki permohonan yang cukup tinggi dari masyarakat.

<sup>11</sup> Misalnya, seorang pencari keadilan yang dirugikan oleh suatu Perda atau oleh suatu peraturan dibawah UU. Pencari keadilan yang mengajukan gugatan atas kerugian yang dialaminya harus menunggu lebih dulu Putusan tentang Perda itu. Bilamana berada ditangan MA dalam satu proses dia boleh diambil dalam rangka proses perkara, dia juga boleh diambil oleh MA, lihat Zein Badjeber, Buku Kedua Jilid 8A, Risalah Rapat PAH I MPR, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hal. 30. Dalam Bambang Widjojanto (Editor), *Melanjutkan Pelembagaan Mahkamah*

Akan tetapi, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut bukan tidak menimbulkan masalah. Sri Soemantri menegaskan, ada kaitan antara UU dan peraturan dibawahnya. Berdasarkan ketentuan yang ada jika PP, Perpres, Perda bertentangan dengan UU maka akan diuji oleh Mahkamah Agung. Problematika yang muncul adalah, jika UU yang digunakan untuk menguji sedang diuji di Mahkamah Konstitusi dan ternyata diputuskan bahwa UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini akan berbeda jika pengujian peraturan perundang-undangan itu dilakukan satu atap, karena kondisi diatas dapat segera diatasi dan ditangani langsung, Mahkamah Konstitusi dapat mendahulukan pengujian UU terhadap UUD 1945 dan apabila UU tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka menjadi tidak relevan permohonan untuk menguji PP, karena UU yang dijadikan hukum pembuatan PP tidak dapat lagi berlaku.<sup>67</sup> Walaupun sesungguhnya kekhawatiran munculnya problematika pengujian tersebut telah diantisipasi dengan pengaturan dalam Pasal 55 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:

“pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”.

Sementara itu Jimly Assiddiqie mengungkapkan, bahwa pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perdedaan atas putusan saling bertentangan antara MK dan MA. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan MK.<sup>12</sup>

## **B. Proses Beracara Yang tidak ideal di Mahkamah Agung**

Terhadap fakta bahwa *judicial review* dilakukan oleh 2 (dua) lembaga yakni MA dan MK, terdapat kemungkinan munculnya problem-problem potensial dalam praktik yang justru akan kontraproduktif terhadap tujuan hukum dan maksud hakiki dari diakomodirnya mekanisme *judicial review*. Tim mencatat terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) problem potensial tersebut, yaitu:

### **1. Peluang ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK**

---

*Konstitusi* (Usulan Perubahan Terhadap UU RI No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi), Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP), 2008, hal. 5

<sup>12</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hln.189.

Seperti telah disinggung pada paragraf awal bagian ini, efek samping dari mekanisme *judicial review* dilakukan oleh dua lembaga berbeda, sementara peraturan perundang-undangan berkaitan normatif secara vertikal adalah sangat mungkin kedua lembaga menggunakan tolok ukur hukum berbeda. Konsekuensinya, sangat mungkin putusan kedua lembaga tersebut, terutama ketika peraturan perundang-undangan yang diuji terkait, nantinya tidak sinkron. Dalam artian, semangat dan argumentasi yang melandasi putusan-putusan tersebut berbeda secara diametral. Ketidaksinkronan demikian bukan hanya memengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan, tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA.

Sebagai contoh, pada tahun 2009 yang lalu, melalui Putusan Nomor 15 P/HUM/2009 bertanggal 18 Juni 2009, MA menyatakan menyatakan Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumpulan Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2008 (UU 10/2008).

Dalam waktu tidak terlalu lama, MK melalui Putusan Nomor 110,111,112,113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 konstitusional bersyarat. Kedu apasal tersebut terkait dengan mekanisme hukum dalam perhitungan kursi tahap II. Dengan demikian MK mengukuhkan pasal tersebut sepanjang sesuai ketentuan yang ditetapkan MK<sup>13</sup> sekaligus mementahkan Putusan MA terkait pembatalan penghitungan kursi tahap dua. Tentu saja kemudian, Putusan MK yang diberlakukan.

Terhadap realitas demikian, ada kondisi dimana Putusan MK tidak sinkron dengan Putusan MA. Dalam *judicial review* yang dilakukan kedua lembaga, Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 ternyata ditafsirkan secara berbeda. MA memberi tafsir ketentuan tersebut dalam posisinya sebagai dasar pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009. Namun, MK menafsirkan ketentuan tersebut secara berbeda pada saat melakukan *judicial review* UU

---

<sup>13</sup> Amar putusam selengkapnya dapat dilihat pada halaman 104 Putusan MK Nomor 110,111,112,113/PUU-VII/2009.

10/2008 terhadap UUD 1945. Oleh karena kemudian Putusan MK yang diberlakukan, maka Putusan MA seolah "dimentahkan", sehingga sempat muncul anggapan telah terjadi praktik dimana Putusan MK seolah-olah "menganulir" Putusan MA, meskipun sesungguhnya rasionalitas tidaklah demikian.

Karena yang terjadi ialah, ketentuan dalam UU 10/2008 yang menjadi dasar pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dalam *judicial review* MA dimaknai berbeda oleh MK, maka Putusan MA kehilangan legalitas dan tidak relevan lagi diterapkan. Kalau Putusan MK dapat menganulir Putusan MA, berarti kedudukan MK lebih tinggi dari MA. Padahal dalam struktur ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, MA dan MK ditentukan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kedudukan sejajar. Karena itulah, secara hukum, Putusan MA dan Putusan MK berada pada posisi yang setara sehingga tidak dapat saling menganulir.

Lantas, apakah dalam perkara-perkara *judicial review* ke depan, MA harus senantiasa "tunduk" atau berpatokan pada Putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang? Menurut Penulis, untuk peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan normatif secara langsung sebagaimana contoh di atas, jika telah ada Putusan MK terkait dengan UU tersebut, dalam *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah UU, MA wajib menggunakan tolok ukur yang tidak boleh bertentangan dengan Putusan MK. Namun persoalannya, jika Putusan MK hadir belakangan setelah Putusan MA, masih sangat mungkin Putusan MA "dimentahkan" sebagaimana yang terjadi dengan Putusan MA Nomor 15 P/HUM/2009. Hal inilah yang memungkinkan adanya tafsir bahwa dalam *judicial review* Putusan MK dianggap lebih tinggi dibandingkan Putusan MA.

Terhadap hal tersebut dapat digunakan sandaran argumentasi pada 2 (dua) asas terpenting dalam proses beracara perkara *judicial review*, yaitu (a) asas *Erga Omnes*, dan (b) asas *Praduga Rechmatig*.

#### a. Asas *Erga Omnes*

Kewibawaan suatu putusan yang dikeluarkan institusi peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan suatu perkara *judicial review* haruslah merupakan putusan yang mengikat para pihak dan harus ditaati oleh siapapun. Dengan asas ini maka tercermin bahwa putusan memiliki kekuatan hukum mengikat dan karena sifat hukumnya publik maka berlaku pada siapa saja, tidak hanya para pihak yang berperkara. Dengan kata lain, berdasarkan Asas *Erga Omnes*, maka yang terikat untuk melaksanakan putusan *judicial review* tersebut bukan hanya pihak yang berperkara, melainkan semua pihak yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang diputus tersebut.

Berkaitan dengan asas *Erga Omnes* tersebut, maka praktik *judicial review* di MA sedikit banyak berkelindan dengan praktik *judicial review* di MK yang putusannya juga bersifat *erga omnes*. Putusan MK berlaku tidak hanya kepada para pihak yang berperkara, tetapi berlaku pula untuk semua, termasuk pembentuk UU dan lembaga pengadilan. Dalam hal ini dapat dikatakan, Majelis Hakim Agung yang menangani hak uji materiil di MA haruslah tunduk pula pada Putusan MK.

Untuk itu, dalam melaksanakan kewenangan melakukan *judicial review*, ada kewajiban bagi MA melalui Majelis Hakim Agung yang mengadili perkara *judicial review* untuk selalu meng-*update* pengetahuan dan informasinya mengenai Putusan MK terkait dengan pengujian undang-undang. Jika terdapat pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU dengan dasar pengujian suatu UU, MA harus terlebih dulu melihat dengan cermat apakah telah terdapat Putusan MK terhadap UU yang dijadikan batu uji dalam pengujian di MA. Jika telah ada, tentu saja MA terikat untuk tunduk pada Putusan MK tersebut. Jangan sampai Putusan MA bertentangan atau tidak sejalan dengan Putusan MK. Adalah masalah besar manakala putusan pengadilan di lingkungan MA tidak sejalan dengan Putusan MK yang telah lebih dulu diputus.

Dengan kata lain, dalam *judicial review* MA wajib memutus sejalan dengan Putusan MK, akan tetapi tidak sebaliknya, Putusan MK dapat saja memutus berbeda dengan Putusan MA. Namun demikian, bukan berarti Putusan MA lebih rendah posisinya dari Putusan MK, melainkan karena demikianlah sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 mengatur hal tersebut. Dapat dikatakan bahwa hal demikian terjadi karena MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sementara MK menguji undang-undang terhadap hukum tertinggi negara, UUD 1945. Manakala suatu persoalan diperkarakan ke MK dengan menggunakan UUD 1945 sebagai dasar pengujian, maka putusan atas persoalan hukum tersebut bersifat mutlak karena MK menggunakan UUD 1945 sebagai hukum dengan derajat supremasi tertinggi sebagai dasar pengujian.

#### b. Asas Praduga *Rechmatig*

Putusan pada perkara *judicial review* seharusnya merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap pada saat putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka dan tidak boleh berlaku surut. Pernyataan tidak berlaku surut tersebut mengandung makna bahwa sebelum putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka, obyek perkara yakni peraturan yang akan diajukan *judicial review*, haruslah dianggap sah atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan apapun, sebelum kemudian putusan pengadilan

menyatakan sebaliknya. Konsekuensi hal tersebut, putusan pengadilan bersifat “*ex nunc*”, artinya peraturan perundang-undangan dianggap ada sampai dengan saat pembatalannya.

Dengan kata lain, akibat ketidakabsahan suatu peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tidaklah berlaku surut namun bersifat prospektif (berlaku ke depan) sejak dinyatakan bertentangan oleh pengadilan, tidak retroaktif. Hal demikian karena pada pengujian peraturan perundang-undangan terkandung kepentingan umum yang lebih besar. Kepentingan tersebut bukan hanya menyangkut pihak yang berperkara.

Berbeda dengan pengujian terhadap keputusan (*beschikking*), dimana putusannya memang berlaku asas *retroaktif*. Sebab, pengujian terhadap *beschikking* memang memiliki tujuan untuk merehabilitasi hak-hak korban, akibat perilaku sewenang-wenang pembuat keputusan. Dalam pengujian ini terdapat prasyarat, bahwa keputusan yang diuji harus bersifat konkrit, individual, dan final. Artinya, relasinya hanya melibatkan Pemohon dengan Termohon (pembuat keputusan). Tidak terdapat kepentingan umum yang luas sehingga putusannya bersifat *ex tunc* atau mengembalikan pada keadaan semula.

Namun demikian, manakala terdapat suatu keadaan hukum baru yang memiliki implikasi yang luas, sangat mungkin putusan bersifat *ex nunc* (membatalkan keputusan yang diuji, namun demikian tidak membatalkan akibat hukum yang ditimbulkan). Sebagai contoh, dulu dalam perkara pengujian Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.27.598 Tahun 2003<sup>14</sup> yang dimohonkan oleh Alzier Dianis Thabrani. Kendati MA mengabulkan permohonan tersebut, namun pada kenyataannya akibat hukum yang ditimbulkan oleh Kepmendagri dan Surat Mendagri tidak secara otomatis batal demi hukum.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.27.598 Tahun 2003 pada pokoknya membatalkan Keputusan DPRD Propinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2003 tentang Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih atas nama: Alzier Dianis Thabrani dan Ansyori Yunus. Menyusuli Keputusan tersebut, Mendagri juga memerintahkan untuk dilaksanakannya pemilihan ulang Gubernur Lampung dengan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 121.27/2989/SJ Tahun 2003

<sup>15</sup> Alzier Dianis Thabrani mengajukan pembatalan Kepmendagri Nomor 161.27.598 Tahun 2003 ke PTUN Jakarta. Pada 13 Mei 2004, PTUN Jakarta memerintahkan Tergugat (Mendagri) mencabut Kemendagri Nomor 161.27/598/2003 sekaligus menerbitkan keputusan tentang pengusulan pengesahan pasangan gubernur-wakil gubernur hasil pemilihan tanggal 30 Desember 2002 sebagai Gubernur/Wakil Gubernur Lampung Periode 2003-2008. Alasan PTUN adalah bahwa alasan pembatalan pelantikan keduanya tidak jelas, tidak tegas, dan tidak limitatif sebagaimana seharusnya suatu keputusan. Surat pembatalan pelantikan tidak merinci dan tegas, jelas, dan limitatif pelaksanaan pemilihan gubernur/wakil gubernur yang mana atau bagian mana yang tidak memenuhi prosedur. Surat pembatalan juga tidak menegaskan peraturan perundang-undangan mana yang tidak dipenuhi. Mendagri kemudian mengajukan banding, sembari banding diajukan, Mendagri tetap memproses pemilihan ulang gubernur/wakil gubernur Lampung. Kemudian, PTTUN pada tanggal 19 Oktober 2004 mengeluarkan putusan yang menguatkan putusan PTUN yakni mengabulkan gugatan Alzier-Ansyorie. Pasca putusan tersebut, Mendagri M. Ma'ruf AR mengajukan kasasi ke MA. Selanjutnya, pada 17 Juni 2004, MA melalui Putusan Kasasi MARI Nomor 437.K/TUN/2004 memenangkan gugatan Alzier dengan menguatkan putusan PTUN dan PTTUN Jakarta. Namun dalam kenyataan, Putusan Kasasi MA tersebut tidak berpengaruh terhadap pengembalian Alzier dan Ansyori sebagai

Berdasarkan asas Praduga Rechmatig tersebut, maka seluruh peraturan pelaksana UU, apakah itu berbentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Menteri atau peraturan lain yang merupakan peraturan pelaksana dari UU yang oleh MK telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 tidak serta merta tidak berlaku meskipun sebenarnya secara *de jure* telah kehilangan cantolan hukum. Peraturan-peraturan pelaksana tersebut tetaplah harus dianggap sah berlaku dan benar selama belum diubah, disesuaikan, atau dicabut.

Dalam keadaan demikian, manakala ada Pemohon yang mengajukan *judicial review* peraturan-peraturan pelaksana tersebut ke MA, maka MA harus memeriksa dengan memosisikan peraturan-peraturan pelaksana tersebut berdasarkan asas Praduga Rechmatig atau Praduga Keabsahan (*presumption iustea causa*), meskipun dalam putusannya nanti haruslah sejalan atau tidak bertentangan dengan Putusan MK yang menyatakan UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945.

## 2. Proses *judicial review* memungkinkan dihentikan untuk sementara

Suatu perkara *judicial review* yang sedang diproses di MA dapat atau memungkinkan untuk dihentikan karena keberadaan ketentuan Pasal 55 UU MK yang menyatakan:

*Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.*

Keberadaan ketentuan tersebut Pasal 55 MK dapat dianggap menghalangi atau setidaknya tidaknya menghambat *access to justice*. Jadi, jika ada yang berkeinginan menghambat atau menghentikan sementara *judicial review* di MK, cukup dengan mengajukan permohonan pengujian UU yang menjadi dasar *judicial review* tersebut ke MK. Atas dasar itu, *judicial review* di MA tidak dapat dilanjutkan prosesnya, setidaknya menanti sampai dengan keluarnya Putusan MK atas *judicial review* UU dimaksud.<sup>16</sup>

---

Gubernur dan Wakil gubernur Lampung. Dalam analisis yang awam, terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) alasannya, *pertama*, UU MA tidak memberikan kewenangan kepada MA untuk memerintahkan kepada pembuat peraturan, guna membatalkan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang diuji. *Kedua*, demi menyelamatkan kepentingan umum yang lebih luas, Putusan Kasasi MA ditafsirkan bersifat *ex nunc*. Artinya, walaupun MA membatalkan Kepmendagri dimaksud, akan tetapi tidak secara otomatis membatalkan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh peraturan tersebut. Dalam hal ini, adanya keadaan hukum baru yakni terpilihnya Syahroedin GP menjadi gubernur baru sehingga Putusan Kasasi tersebut memiliki implikasi luas maka putusan tersebut bersifat *ex nunc*

<sup>16</sup> Putusan MK dalam pengujian UU adalah sama kuat daya ikatnya dengan UU. Bahkan Hans Kelsen mengatakan bahwa Parlemen (dan lembaga legislatif) sama-sama membuat UU atau menjadi legislator yang membuat hukum yang setingkat dengan UU. Bedanya, Parlemen atau lembaga legislatif merupakan *positive legislator* sedangkan MK

Oleh karenanya, ada usulan agar Pasal 55 UU MK tersebut di-*judicial review* agar tidak menghambat *access to justice* para pencari keadilan di MA terkait dengan perkara *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah UU. Namun jika tidak berhati-hati, usulan tersebut justru akan kontradiktif dengan kehendak untuk mewujudkan harmonisasi Putusan MA dan Putusan. Jika pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan MA berjalan terus atau tidak dihentikan padahal undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian MK, sangat mungkin membuka peluang ketidaksinkronan putusan kedua lembaga.

Menurut tim, walaupun dengan mengajukan *judicial review* ke MK terhadap Pasal 55 UU MK, yang perlu dimohonkan untuk ditegaskan adalah soal waktu yang lebih jelas dan terukur bagi MK dalam memutuskan perkara *judicial review* di MK, terlebih lagi untuk kondisi yang spesifik dimana UU yang di-*judicial review* di MK pada saat bersamaan menjadi dasar pengujian *judicial review* di MA. Secara normatif, sampai saat ini tidak terdapat satupun ketentuan yang mengatur mengenai jangka waktu bagi MK untuk menyelesaikan perkara pengujian UU terhadap UUD 1945.

Oleh karenanya, proses penyelesaian perkara *judicial review* di MK tidak sama, ada yang singkat dalam hitungan minggu telah diputuskan, akan tetapi ada yang lama, bahkan sampai lebih dari setahun baru dapat dituntaskan. Namun demikian, ketiadaan ketentuan mengenai jangka waktu tersebut bukan berarti MK boleh berlama-lama dalam menuntaskan suatu perkara. Sebab, jika MK sengaja berlama-lama dalam menyelesaikan suatu perkara, selain tidak memenuhi asas peradilan yang cepat, MK dalam hal ini juga amat patut dianggap turut menghambat *access to justice*, terutama bagi para pencari keadilan yang mengajukan *judicial review* di MA.

Adanya ungkapan *justice delayed is justice denied*, yang dapat dimaknai kurang lebih sebagai “keadilan yang datang terlambat sama artinya dengan tidak ada keadilan”, menunjukkan bahwa asas peradilan yang cepat sangat didambakan para pencari keadilan. Maka, wajar pula jika kemudian ada yang sepakat dengan pendapat, "*lebih baik kalah tetapi prosesnya cepat, ketimbang prosesnya lambat walaupun menang*". Lambannya pengadilan memberikan keadilan kepada masyarakat pada akhirnya hanya akan mengakibatkan keadilan yang sesungguhnya sangat didambakan dan dinanti-nanti menjadi kurang bermakna lagi bagi masyarakat pencari keadilan.

---

merupakan *negative legislator*. Oleh sebab itu dalam membuat putusan-putusan atas perkara yang ditanganinya MA juga terikat dan harus berpedoman pada putusan-putusan MK dalam perkara pengujian Undang-undang. Dalam memutus perkara tentu saja MA harus

Dalam realita pelaksanaan hak uji materiil di Mahkamah Agung, juga memiliki permasalahan, misalnya terkait prinsip transparansi, dasar pertimbangan hakim tentang *legal standing* dalam putusan hak uji materiil. Bahkan beberapa putusan ditemukan tanpa diberikan pertimbangan sama sekali mengenai argumentasi yuridis mengapa pemohon memiliki *standing in judicio*.

Persoalan tersebut sebenarnya pernah dikaji oleh Puslitbang Mahkamah Agung yang hasil penelitiannya, memberi saran :<sup>17</sup>

- a. Permasalahan yang muncul paska diterbitkannya Perma No. 1 Tahun 2011, yaitu adanya perbedaan pendapat dapat/tidaknya diterima objek hak uji materiil yang diundangkan sebelum diterbitkannya Perma No. 1 Tahun 2004, seharusnya segera diatasi agar ke depan terdapat kesatuan pendapat di antara hakim agung yang memeriksa dan memutus sengketa hak uji materiil. Guna menghindari adanya standar ganda dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka Hakim karena jabatannya sudah sepatutnya berwenang untuk menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang yang diundangkan sebelum terbitnya Perma No. 1 Tahun 2011.
- b. Dalam hukum acara terdapat adagium yang menyatakan *point d'interest point d'action*, untuk dapat mengajukan suatu perkara ke pengadilan, seseorang harus memiliki kepentingan hukum. Dalam proses pemeriksaan hak uji materiil di Mahkamah Agung yang menjadi dasar *legal standing* seseorang untuk dapat mengajukan permohonan pengujian suatu ketentuan dalam peraturan perundangundangan adalah kerugian yang dialami karena terdapat hak dan/atau kewajibannya yang dijamin oleh suatu peraturan perundang-undangan yang dirugikan oleh berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih bawah yang hendak diajukan pengujian. Hal ini penting untuk diberikan pertimbangan hukum yang memadai sebelum Majelis Hakim memeriksa pokok perkara.
- c. Guna mengakhiri problematik sengketa atas peraturan kebijakan (*beleidsregel*) perlu segera disahkan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, di mana salah satu pasalnya melimpahkan kewenangan kepada peradilan administrasi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa *onrechtmatig overheidsdaad* yang bersifat *feitelijke handelingan* – termasuk sengketa peraturan kebijakan. Dalam kasus-kasus tertentu di mana

---

<sup>17</sup> Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Kewenangan Uji Materiil Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, <http://litbangdiklatkumdil.net/dok-kegiatan-litbang-kumdil/764-kewenangan-uji-materiil-peraturan-perundang-undangan-di-bawah-undang-undang.html>, 17 September 2013

terjadi benturan antara asas *nemo iudex in re sua* dan asas *ius curia novit* hakim karena jabatannya dapat mengesampingkan asas *nemo iudex in re sua* dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) secara yuridis tidak ada lembaga lain yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tersebut dan apabila sengketa itu dibiarkan dapat mengganggu tertib hukum dalam masyarakat; (2) hakim harus selektif mungkin dan penuh kehati-hatian, artinya tidak begitu mudah untuk mengesampingkan asas tersebut; dan (3) berpedoman pada ide dasar hukum yang tertinggi yaitu keadilan.

Sementara itu terkait dengan pengujian terhadap peraturan daerah, jika kewenangan untuk menguji peraturan daerah diberikan kepada Mahkamah Agung, berarti Peraturan Daerah mutlak dilihat hanya sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang. Karena itu, terlepas dari kenyataan bahwa peraturan daerah tersebut juga merupakan "*legislative acts*", tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujian atasnya mutlak hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Namun demikian, apabila kewenangan untuk menguji peraturan daerah diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, maka bentuk dan substansi peraturan daerah itu harus dilihat sebagai undang-undang dalam arti yang luas. Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 hanya menyebut "undang-undang" dengan huruf kecil. Artinya, kualifikasi "undang-undang" dimaksud belum dirinci. jika ditafsirkan bahwa dalam kata "undang-undang" tersebut dapat tercakup juga pengertian "undangundang dalam arti materiel" (*wet in materiele zin*), maka niscaya substansi peraturan daerah dapat dilihat sebagai "*wet in materiele zin*" yang berbaju peraturan daerah.<sup>18</sup>

Menurut Moh. Mahfud, MD, untuk menyelesaikan masalah banyaknya Perda yang dianggap bertentangan dengan landasan dan kerang politik hukum nasional, ada tiga langkah yang dapat dilakukan, yakni pembuatan Program Legislasi Daerah (Prolegda) melalui penelitian dan penyaringan Rancangan Perda secara ketat, pembentukan Desk Perda di Departemen [Kementrian] Dalam Negeri yang ditugasi untuk meneliti dan menentukan "nasib" setiap Perda dalam 60 hari sejak disampaikan ke Pusat dan pengajuan uji materi (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung oleh masyarakat atau warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan atau menilai ada Perda yang isinya melampaui batas proporsional.

## Kesimpulan

---

<sup>18</sup> Jimly Assididqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 110-111

Bahwa Seharusnya pengaturan kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan yudisial review terhadap perundang-undangan yang lebih efisien kedepan adalah dengan gagasan satu atap dalam melakukan yudisial review terhadap perundang-undangan. Dogma hukum menempatkan MA dan MK, dan keduanya bisa saling menggantikan. Jika praktik inkonsistensi dikedepankan, maka MK memiliki nilai sosiologis yang lebih baik. Baik MA, MK dan MPR adalah lembaga negara yang berdiri sendiri, berbeda dengan ketatanegaraan negara lain, seperti Belanda misalnya. Bagaimana politik hukum (pembentukan hukum) ke depan, pada tempatnya walaupun ada penguatan kelembagaan negara, maka pembagian kekuasaan sesuai dengan fungsinya harus tetap menjadi pijakan negara.

## Daftar Pustaka

- Alder, John, Constitutional & Administratif Law, London, Macmillan education LTD, 1989
- Arifin, Firmansyah dkk, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2005. Hukum dan Kuasa Konstitusi Konsorsium Hukum Nasional (KRHN) Jakarta, 2004. dan Yulius Wardi, Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi Indonesia, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2003
- Asshiddiqie, Jimly, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Kompas, Jakarta, 2005.
- Cetak Biru : Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2004.
- “Menelaah Putusan Mahkamah Agung tentang Judicial Review atas PP No. 19/2000 yang bertentangan dengan UU No. 31 tahun 1999”, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2004.
- , Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- , Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Tinjauan Perbandingan Konstitusi Beberapa Negara ; UI, Press, Jakarta, 1996.
- Budiharjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia, Jakarta, 1977
- Budiman, Arif, Teori Negara-Negara, Kekuasaan dan /Geologi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Dimock, Marshall E dan Gladys, Ogden Dimock, Administrasi Negara Jilid ke-1, Erlangga, Jakarta, 1986.
- Fatkurohman, et, all., Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Fatmawati, Hak Menguji Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Hadi, Sutrisno, Bimbingan Menulis Skripsi dan Thesis, ANDI, Yogyakarta, 2000.
- Hamzah, Teuku Amir, dkk, Ilmu Negara, Kuliah-Kuliah Padmowahyono, SH, ID-HILL-CO, Jakarta, 2003.
- Harun, Refly, dkk, Menjaga Denyut Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.
- Huda, Ni'matul, Hukum Tata Negara Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Kansil, C.S.T. dan Christine ST Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia Jilid I, Renika Cipta, Jakarta, 1984.
- Kansil, CST. Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Kantor, Harry. Usaha-Usaha yang dilakukan oleh Sejumlah Negara Amerika Latin Untuk Membatasi Kekuasaan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Parlemerter dan Presidensil, Arend Lipjhart yang disadur oleh Ibrahim dkk, Rajawali press, Jakarta 1995.