

---

# Usulan Rumusan Hukum Acara (*Ius Constituendum*) Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung

*Maftuh Effendi, Tri Cahya Indra Permana*

---

#### DATA NASKAH

Masuk: 8 Desember 2017

Diterima: 29 April 2018

Terbit: 1 Juni 2018

#### KORESPONDEN PENULIS:

Program Doktor Ilmu Hukum

Universitas Diponegoro. Jalan Imam

Bardjo SH No.1, Pleburan, Semarang

Sel., Kota Semarang, Jawa Tengah

50241).

#### ABSTRACT

*The implementation of juridical control of the legislation under the law by the Supreme Court through judicial review until now is still felt not running optimally. One of the reason of not optimal quality of the decision to test regulations under the law is the absence of procedural law for the testing of material test rights that can accommodate the needs of the proceedings. This article wishes to propose a number of ideas so that in the future the MA will begin to discuss the procedural law for the testing of laws and regulations under the Act through trials that are open to the public. This is based on the principle that disputes in the laws and regulations under the Act not only examine juridical aspects, but also facts, and the decisions are final and binding, so that they have a broad impact on the public. Therefore, it is necessary to develop material on the contents of the procedural law for the testing of laws and regulations under a law that reflects the principle of fairness in order to increase public trust.*

*Keywords: Procedure Law, Judicial Review, Regulations under the Law, Supreme Court*

#### ABSTRAK

Implementasi kontrol yuridis terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh MA melalui *judicial review* hingga kini dirasakan masih belum berjalan optimal. Salah satu penyebab belum optimalnya kualitas putusan pengujian peraturan di bawah undang-undang adalah belum adanya hukum acara pengujian hak uji materiil yang dapat menampung kebutuhan beracara. Artikel ini hendak mengajukan beberapa sumbangan pemikiran agar kedepan MA mulai

mewacanakan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang melalui persidangan yang terbuka untuk umum. Hal tersebut didasari pada prinsip bahwa sengketa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak hanya menguji aspek yuridis, akan tetapi juga fakta, dan putusannya bersifat *final and binding*, sehingga berdampak luas bagi publik. Karenanya diperlukan pengembangan materi muatan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mencerminkan prinsip *fairness* guna meningkatkan *public trust*.

Kata Kunci: Hukum Acara, Pengujian Peraturan-Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang, Mahkamah Agung

## I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) pasca-amandemen telah mengatur secara tegas pengujian peraturan perundang-undangan. Pengaturan secara tegas itu antara lain meliputi wewenang dan delegasi pengaturan hukum acara dalam suatu Undang-Undang (UU). Pengujian peraturan perundang-undangan dimaksud adalah pengujian UU terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh Mahkamah Agung (MA). Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan wujud prinsip atau asas konstusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD 1945 (Lailam, 2014: 89).

Pengujian UU terhadap UUD diatur dalam UU MK sesuai amanat Pasal 24C ayat (6) UUDN RI Tahun 1945 dijabarkan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011. Dalam UU tersebut inheren mengatur hukum acaranya dan untuk melengkapi norma-norma hukum acara yang telah dituangkan dalam UU, diterbitkan Peraturan MK yang mengatur pedoman beracara agar dapat memenuhi kebutuhan dalam praktik.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU

sendiri diatur dalam UU Mahkamah Agung Pasal 24A ayat (5) UUDN RI Tahun 1945 dijabarkan dalam UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan UU Nomor 3 Tahun 2009. Khusus mengenai pengujian peraturan perundang-undangan diatur dalam dua pasal yaitu Pasal 31 dan Pasal 31A. Kedua pasal memuat secara singkat kewenangan, *legal standing*, formal dan materi permohonan, diktum putusan, dan publikasi putusan dalam Berita Negara/Berita Daerah.

Selanjutnya untuk meninjak-lanjuti ketentuan pasal tersebut dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) tentang Hak Uji Materiil (HUM) yang memuat tata cara pengajuan permohonan, pemeriksaan dalam persidangan, putusan, pemberitahuan isi putusan, dan pelaksanaan putusan. Mencermati pasal-pasal dalam UU maupun dalam Perma, bahwa hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU memang sangat sederhana dan sumir.

Konsekuensinya, pemeriksaan perkara HUM disejajarkan dengan pemeriksaan kasasi. Pemohon cukup mengajukan permohonan yang disertai bukti-bukti (terutama bukti tertulis). Apabila ada pendapat ahli cukup dituangkan dalam bentuk tertulis. Demikian pula termohon, ia diberi kesempatan mengajukan tanggapannya disertai dengan bukti-bukti untuk menguatkan dalil-dalil tanggapannya. Tidak ada persidangan yang digelar terbuka untuk umum dengan menghadirkan pihak-pihak maupun penerapan hukum pembuktian seperti pada pengadilan tingkat pertama ataupun persidangan di MK. Padahal dalam perkara HUM tidak hanya menguji aspek hukum akan tetapi juga fakta, dan putusannya pun bersifat *final and binding*.

Pada awalnya MA menghendaki pemeriksaan perkara HUM tetap seperti sekarang ini dengan berbagai pertimbangan. Pemeriksaan perkara HUM yang sederhana seperti layaknya pemeriksaan pada tingkat kasasi adalah pilihan yang realistis melihat jumlah perkara yang masuk dan diperiksa oleh MA. Dari tahun ke tahun perkara yang masuk ke MA cenderung meningkat.

Hasil penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) mengungkapkan bahwa implementasi kontrol yuridic terhadap Perda oleh MA melalui *judicial review* masih terdapat masalah sehingga tidak dapat berjalan optimal.

Beberapa permasalahan yang menyebabkan tidak efektifnya mekanisme kontrol yuridis yang dijalankan oleh MA, antara lain terkait dengan mekanisme yang menyulitkan masyarakat dalam menempuh prosedur untuk mengajukan *judicial review*, misalnya pembebanan biaya pendaftaran, transparansi dalam pemeriksaan permohonan. Hal senada juga diungkapkan oleh hasil penelitian Puslitbang Diklat Kumdil MA. yang mengungkapkan bahwa beberapa putusan hak uji materiil yang diteliti, pertimbangannya sangat sumir (*jumping to conclusion*) sebagai akibat belum adanya hukum acara pengujian hak uji materiil yang dapat menampung kebutuhan beracara.

Perkembangan berikutnya MA sudah mulai mewacanakan penyusunan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU melalui persidangan yang terbuka untuk umum. Pemeriksaan persidangan terbuka untuk umum itu menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan guna menjamin pelaksanaan persidangan yang *fairness* dalam rangka meningkatkan *public trust*.

Artikel ini berupaya untuk memberikan masukan bagi usaha penyusunan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh Mahkamah Agung (MA). Hal ini adalah upaya untuk meningkatkan kepercayaan publik (*public trust*) terhadap peradilan itu sendiri

## II. RUMUSAN MASALAH

1. Apa saja asas-asas umum peradilan yang baik yang melandasi penyelenggaraan pemeriksaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh MA?
2. Bagaimanakah rumusan asas-asas hukum acara dan pengembangan materi muatan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh MA yang mencerminkan prinsip "*fairness*"?

## III. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif yakni penelitian hukum yang meneliti bahan pustaka atau sumber hukum sekunder, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari data-data yang sudah tersedia dalam buku-buku atau literatur hukum serta dokumen-dokumen resmi untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna

menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini sendiri adalah upaya untuk meneliti asas-asas umum peradilan yang baik yang melandasi penyelenggaraan pemeriksaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang oleh MA. Proses pengumpulan data dilakukan melalui Pengumpulan data dalam penelitian ini dimulai dengan *library research* terhadap hukum positif berupa peraturan perundang-undangan, teori-teori yang mendukung analisis permasalahan yang diajukan maupun pendapat para ahli di bidang hukum (terutama hukum lingkungan, hukum administrasi, filsafat hukum, sosiologi hukum, *law and society*) dan bidang lain sebagai rujukan. Proses analisis data dalam penelitian ini meliputi reduksi data, kategorisasi data, sintesisasi, dan diakhiri dengan membuat analisa data kualitatif berupa kalimat dan uraian. Sementara analisa yang digunakan adalah analisa yuridis yang melandaskan pada konsep, teori dan peraturan perundang-undangan.

## IV. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Sebagai lembaga yang eksistensinya ditentukan oleh UUD 1945, maka terdapat beberapa ketentuan yang telah diatur dan menjadi prinsip atau asas bagi keberadaan dan peranan MA dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Asas-asas tersebut merupakan *ratio logis* atau alasan bagi lahirnya peraturan hukum, sekaligus merupakan pengarah umum untuk menganjurkan yang seharusnya menurut hukum.

### 1. Asas-Asas Umum Peradilan sebagai Landasan Pemeriksaan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang oleh MA

Sebagai institusi peradilan, maka MA harus tunduk pada asas-asas umum peradilan yang baik yang berlaku secara universal bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman (*judicial power*). Asas-asas tersebut haruslah menjadi jiwa dan dasar bagi pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh MA. Adapun asas-asas umum peradilan yang baik tersebut antara lain sebagai berikut:

a. Asas Supremasi Hukum (*Supremacy of Constitution*).

Prinsip supremasi hukum pada dasarnya menghendaki hukumlah yang harus memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hukum tertinggi yang mengikat semua pihak dan menjadi pedoman pokok dalam menjalankan pemerintahan adalah konstitusi. Di dalamnya terkandung pengertian bahwa segala cara, tindakan dan kewenangan para penyelenggara negara harus berpedoman pada konstitusi. Apabila terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan negara maka perlu dilakukan koreksi berdasarkan prinsip-prinsip atau ketentuan dalam konstitusi. Dalam tataran normatif, prinsip itu antara lain tercermin dalam ketentuan Pasal 53 UU MK, yang menentukan bahwa MK memberitahukan kepada MA tentang adanya permohonan pengujian UU terhadap UUD. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menghindari perbedaan putusan yang dikeluarkan oleh MA dan MK.

b. Asas Bebas dan Imparsial.

Asas peradilan yang bebas dan imparsial mutlak harus ada dalam negara hukum untuk menjamin suatu proses peradilan yang *fair*. Asas ini telah diterima dan dianut oleh negara-negara di dunia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum yang demokratis. Pada dasarnya, dalam asas peradilan yang bebas atau merdeka tidak menghendaki adanya campur tangan atau pengaruh dari kekuasaan lainnya dalam penyelenggaraan peradilan.

Dalam UUD 1945 asas ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1), yang menentukan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sedangkan asas imparsialitas mengandung makna bahwa hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Hakim dilarang membeda-bedakan pihak-pihak yang berperkara, dilarang bersikap simpati atau antipati kepada mereka. Oleh karena itu, hakim wajib melepaskan diri dari benturan kepentingan (*conflict of interest*) dalam mengadili. Apabila terjadi benturan kepentingan hakim wajib mengundurkan diri sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 17 ayat (3) UU Nomor 48 Tahun 2009.

c. Asas Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi dan akuntabilitas merupakan dua prinsip penting untuk mendorong lahirnya kepercayaan publik (*public trust*) terhadap suatu lembaga. Transparansi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas. Dalam era globalisasi dan informasi, kedua prinsip ini merupakan suatu keniscayaan. Prinsip transparansi sendiri merupakan mandat Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, secara jelas dinyatakan bahwa segala informasi yang berhubungan dengan kepentingan publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi. Prinsip transparansi bukan berarti segala informasi dapat dibuka dan diakses tanpa batas. Sebagai penyeimbang, prinsip ini dibatasi oleh kerahasiaan lembaga dan informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 6 UU Nomor 14 Tahun 2008. Asas akuntabilitas diperlukan untuk meminimalisasi tindakan melampaui batas kekuasaan, penyalahgunaan kekuasaan ataupun tindakan sewenang-wenang. Lewat mekanisme akuntabilitas yang jelas, masyarakat dapat ikut memantau kinerja pemegang kekuasaan. Bagi pemegang kekuasaan, keberadaan mekanisme ini akan mendorong lebih bersikap profesional dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya. Dalam konteks penyelenggaraan peradilan, akuntabilitas dibutuhkan untuk menunjang pelaksanaan prinsip kebebasan hakim. Keduanya tidaklah bertentangan, tetapi justru saling menguatkan. Kebebasan tanpa akuntabilitas berpotensi timbulnya perilaku korup, despotis, dan oligarkis.

d. Asas Partisipasi dan Kontrol Publik

Partisipasi dan kontrol publik merupakan hal yang esensial dalam kehidupan negara yang demokratis. Prinsip ini merupakan perwujudan hak warga negara atas keberhasilan berekspreasi dan keikutsertaan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang telah dijamin oleh UUD. Keduanya diperlukan untuk menutupi kekurangan yang ada dalam mekanisme formal kenegaraan. Lebih dari itu, partisipasi secara aktif dan langsung dari masyarakat dapat menciptakan integrasi sosial dalam masyarakat yang pluralis dan heterogen. Dalam konteks penegakan hukum, adanya partisipasi publik dapat membuat hukum berfungsi maksimal,

karena mendapatkan legitimasi yang kuat. Tanpa legitimasi yang kuat dari masyarakat, hukum akan mudah diselewengkan demi kepentingan parsial dan sesaat. Sedangkan kontrol publik yang dapat muncul dari pers, kampus dan organisasi masyarakat, dapat mencegah dan meminimalisasi penyimpangan yang terjadi, sekaligus dapat mendorong ke arah perbaikan yang diharapkan bersama dalam pencapaian keadilan.

e. Asas Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan.

Sederhana secara harfiah berarti tidak banyak seluk-beluknya (kesulitan dsb); tidak banyak pernik; lugas. Sederhana mengacu pada "*complicated*" tidaknya penyelesaian perkara. Maka asas sederhana artinya caranya yang jelas, mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Yang penting di sini ialah agar para pihak dapat mengemukakan kehendaknya dengan jelas dan pasti (tidak berubah-ubah) dan penyelesaiannya dilakukan dengan jelas, terbuka runtut dan pasti, dengan penerapan hukum acara yang fleksibel demi kepentingan para pihak yang menghendaki acara yang sederhana.

Cepat secara harfiah berarti dalam waktu singkat; lekas; segera. Cepat atau yang pantas mengacu pada "*tempo*" cepat atau lambatnya penyelesaian perkara. Penerapan asas ini tidak boleh mengurangi ketepatan pemeriksaan dan penilaian menurut hukum dan keadilan. Untuk apa proses pemeriksaan dengan cara cepat kalau hukum yang ditegakkan di dalamnya berisikan kepalsuan dan pemerkosaan terhadap kebenaran dan keadilan. Akan tetapi sebaliknya untuk apa kebenaran dan keadilan yang diperoleh dengan penuh kesengsaraan dan kepahitan dan dalam satu penantian yang tak kunjung tiba.

Sedangkan, biaya secara harfiah berarti uang yang dikeluarkan untuk mengadakan (mendirikan, melakukan, dan sebagainya) sesuatu; ongkos; belanja; pengeluaran. Sedangkan ringan mengacu pada banyak atau sedikitnya biaya yang harus dikeluarkan oleh pencari keadilan dalam menyelesaikan sengketa di depan pengadilan. Biaya ringan dalam hal ini berarti tidak dibutuhkan biaya lain kecuali benar-benar diperlukan secara riil untuk penyelesaian perkara. Biaya harus ada tarif yang jelas dan seringan-ringannya. Segala pembayaran di pengadilan harus jelas kegunaanya dan diberi

tanda terima uang.

Asas-asas umum sebagaimana diuraikan di atas, sebagian besar telah diadopsi dalam peraturan perundang-undangan kita baik dalam UUD maupun UU. Asas-asas umum sendiri merupakan prinsip universal yang diharapkan dapat menjadi arah atau pedoman bagi penyusunan materi muatan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh MA.

## 2. Pengembangan Materi Muatan Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang Oleh MA

Hukum acara merupakan hukum formal yang pada hakikatnya termasuk dalam lingkup hukum publik. Di dalam hukum publik, hukum formal berfungsi sebagai *publiekrechtelijk instrumentarium* untuk menegakkan hukum materiil. Hukum acara sebagai hukum formal merupakan penuntun normatif dalam menertibkan dan mendayagunakan peradilan. Asas-asas yang melandasi hukum acara diantaranya adalah:

### a. *Ius curia novit*

*Ius curia novit* jika diartikan secara harfiah mengandung arti "pengadilan tahu hukum". Tetapi secara bebas dapat diartikan bahwa *Ius curia novit* adalah asas yang memfiksikan bahwa pengadilan (dalam hal ini hakim) mengetahui hukum dalam setiap perkara yang diperiksanya. Konsekuensinya, para pihak yang berperkara tidak perlu mengemukakan aturan-aturan hukum dalam gugatan atau jawaban, sebab persoalan hukumnya menjadi kewajiban hakim untuk mengetahui dan menerapkan. Pada saat aliran legisme masih menguasai dunia hukum, *Ius curia novit* ini dianggap benar-benar mampu direalisasikan oleh hakim karena: (1) legisme hanya mengakui undang-undang sebagai hukum, di luar undang-undang tidak ada lagi hukum; dan (2) undang-undang dari suatu negara di masa lampau belumlah sebanyak undang-undang dewasa ini pada negara-negara modern, sehingga para hakim ketika itu masih mungkin menguasai seluruh hukum (undang-undang). Dalam hukum positif kita, dianutnya asas *Ius curia novit* terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 yang

antara lain berbunyi bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

#### *b. Audi et alteram partem*

*Audi et alteram partem* berasal dari bahasa latin yang artinya adalah: "dengarkan sisi lain". Kalimat ini merupakan sebuah ungkapan dalam bidang huku demi menjaga keadilan. Agar sebuah persidangan berjalan seimbang maka dikenal adanya asas *audi et alteram partem* yang artinya "mendengarkan dua belah pihak" atau mendengarkan juga pendapat atau argumentasi pihak yang lainnya sebelum menjatuhkan suatu putusan agar peradilan dapat berjalan seimbang. Asas ini diterapkan pada proses beracara di persidangan, yaitu selama persidangan, hakim harus memperhatikan dan mendengarkan kedua belah pihak secara bersama-sama. Penerapan asaskesamaan ini mulai diterapkan pada acara jawab menjawab, di mana tergugat diberi kesempatan untuk menjawab gugatan dari penggugat, baik dalam bentuk eksepsi maupun pokok perkara, bahkan gugat balik atau rekonsensi. Kemudian penggugat juga diberi kesempatan untuk menjawab jawaban tergugat dalam bentuk replik dan sebagainya. Tergugat dapat menjawab replik dalam bentuk duplik.

#### *c. Vrij bewijs*

Menurut van Wijk dan Willem Konijnenbelt, dalam asas *vrij bewijs* atau pembuktian bebas terkandung makna *de rechter heeft grote vrijheid in het verdelen van de bewijslast en het aanvaarden en waarden van bewijsmiddelen* - hakim mempunyai kebebasan yang sangat besar dalam membagi beban pembuktian dan menerima serta menilai alat-alat bukti. Makna serupa juga telah dikemukakan oleh van Galen dan van Maarseveen, yakni asas pembuktian bebas: sehubungan dengan pertanyaan, siapakah yang harus menyerahkan suatu bukti tertentu, hakim administrasi adalah paling berkuasa. Dia bebas dalam membagi beban pembuktian maupun dalam penilaian alat bukti. Dalam ajaran pembuktian terdapat empat aspek pembuktian, yakni lingkup pembuktian, beban pembuktian, penentuan alat-alat bukti,

dan penilaian hasil pembuktian. Keempat ajaran tersebut juga merupakan aspek-aspek yang terdapat dalam ajaran pembuktian bebas. J.B.J.M. ten Berge dan A.Q.C. Tak mengemukakan: ... *vier aspecten aan de vrij-bewijsleer: de omvang van het bewijs, de verdeling van de bewijslast, de bewijsmiddelen en de bewijswaardering* - empat aspek pada ajaran pembuktian bebas: lingkup pembuktian, pembagian beban pembuktian, alat-alat pembuktian, dan penghargaan/penilaian pembuktian. Dengan demikian, berlakunya asas pembuktian bebas mempunyai konsekuensi terhadap aspek-aspek pembuktian tersebut, yakni: (1) aspek luas pembuktian - *bewijsomvang*; (2) aspek pembagian beban pembuktian - *bewijslast*; (3) aspek alat-alat bukti - *bewijsmiddelen*; dan (4) aspek penilaian pembuktian - *bewijswaardering*;

#### *d. Dominus Litis*

Berkenaan dengan asas *dominus litis* atau *actieve rechter* atau hakim aktif, van Wijk dan Willem Konijnenbelt menulis bahwa *actieve rechter, als het beroep eenmaal is ingesteld en onvankelijk word geoordeeld, neemt de rechter de leiding: hij beepalt de gang van de procedure, roep getuigen op, wint inlichtigen ('ambtsberichten') in, e.d.* - hakim aktif, apabila gugatan telah disusun dan diterima, maka hakim mengambil pimpinan: ia menyusun acara, memanggil saksi, mengumpulkan data, dan sebagainya. Konsekuensi dari asas *dominus litis* ini adalah: (1) keaktifan dalam proses pemeriksaan sengketa sepenuhnya terletak pada hakim. Tidak berlaku otonomi pihak-pihak yang bersengketa; (2) hakim berwenang mengadakan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui kelengkapan gugatan; (3) *ultra petita* tidak dilarang. Hakim dapat memutus lebih dari apa yang diminta, sehingga dimungkinkan adanya *reformatio in peius*, dan (4) dalam melakukan pengujian tidak terikat pada alasan mengajukan gugatan - *beroepsgronden* - yang dikemukakan oleh penggugat. Meskipun kedua asas yang pertama semula hanya berlaku pada hukum acara perdata, dan kedua asas yang terakhir semula hanya berlaku pada hukum acara PTUN, dalam perkembangan berikutnya kedua asas yang pertama itu juga berlaku pada hukum acara PTUN. Menurut Penulis, oleh karena kedua asas yang pertama sifatnya universal dan kedua asas yang terakhir merupakan landasan bagi hukum

acara PTUN dalam sengketa hukum publik, maka keempat asas di atas dapat juga diterapkan dalam hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh MA.

Selanjutnya uraian tentang pengembangan materi muatan hukum acara ini bertolak dari inventarisasi permasalahan-permasalahan dalam praktik pemeriksaan perkara HUM oleh MA sebagaimana diuraikan berikut ini:

#### 1. Penggunaan Terminologi Hak Uji Materiil

Istilah “hak uji materiil” baru muncul dalam beberapa peraturan perundang-undangan setelah tahun 1970 dengan frasa “menguji secara materiil”. Pasal 11 ayat (4) Tap MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, menyatakan bahwa “MA mempunyai wewenang *menguji secara material* hanya terhadap peraturan-peraturan perundangan di bawah UU”. Klausul yang sama juga dimuat dalam ketentuan Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985.

Guna melaksanakan kedua ketentuan tersebut, lahir lah Perma HUM Tahun 1993. Dari sinilah muncul secara tegas istilah “hak uji materiil”. Wajarlah kalau dalam Perma tersebut menggunakan istilah “hak uji materiil” karena kedua peraturan perundang-undangan, yaitu Tap MPR Nomor III/MPR/1978 dan UU Nomor 14 Tahun 1985, yang merupakan landasan terbitnya Perma, menggunakan frasa “menguji secara materiil”. Lantas, bagaimana dengan istilah “hak uji materiil” dalam Perma Nomor 1 Tahun 2011 dilihat dari perspektif yuridis normatif?

Sebelum terbitnya Perma HUM Tahun 2011, ada dua Perma tentang Hak Uji Materiil yang menggantikan Perma HUM 1993. Kedua Perma tersebut adalah Perma HUM Tahun 1999 dan Perma HUM Tahun 2004. Penggantian dari Perma HUM 1993 ke Perma HUM Tahun 1999 sudah sedikit ada perkembangan, namun konsideran yuridisnya masih tetap sama dengan Perma sebelumnya. Jadi, logis kalau dalam Perma HUM 1999 masih menggunakan istilah “hak uji materiil”.

Berbeda dengan Perma sebelumnya, oleh karena adanya perubahan hukum positif, maka Perma HUM Tahun 2004 tidak menunjuk peraturan lama akan tetapi menunjuk peraturan baru yang menggantikannya, yaitu Pasal 11 UU

Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 31 UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, sebagai konsideran yuridisnya. Dalam pasal berikutnya, yaitu Pasal 31 A ayat (2) huruf b UU Nomor 5 Tahun 2004, tidak hanya mengenal pengujian dari aspek materiil, akan tetapi juga aspek formil. Dari sinilah makna pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU menjadi lebih luas, tidak sekedar “hak uji materiil” tetapi juga meliputi juga “hak uji formil”.

Perma HUM Tahun 2011 yang menggantikan Perma HUM 2004, konsideran yuridisnya menunjuk Pasal 20 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 31 UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, sebagai konsideran yuridisnya. Dalam Pasal 31 A ayat (2) huruf b UU Nomor 3 Tahun 2009 ditentukan bahwa dalam permohonannya, pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa (1) materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau (2) pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Bertumpu pada ketentuan Pasal 31 A ayat (2) huruf b di atas, maka dapat dipahami bahwa objek pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah UU tidak selalu terkait dengan materi peraturan, melainkan dapat pula terkait dengan proses pembentukannya.

Demikian pula dalam praktik, pemohon tidak hanya memohon pengujian dari aspek materiil, akan tetapi juga dari aspek formil. Perkara Nomor 52 P/HUM/20013 antara Feri Setiawan Samad sebagai pemohon melawan Menkumham sebagai termohon, pengujian atas Permenkumham Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Imbalan bagi Kurator dan Pengurus. Pemohon mendalilkan bahwa objek permohonan materi muatan pasalnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Demikian pula, perkara Nomor 54 P/HUM/2003 antara Darwin Marpaung, dkk sebagai pemohon melawan Menkumham sebagai termohon, pengujian atas Permenkumham Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Imbalan bagi Kurator dan Pengurus.

Pemohon juga memohon kepada MA pengujian dari aspek materiil dan formil terhadap objek permohonan, dan masih banyak lagi perkara yang demikian itu.

Berdasarkan uraian di atas, penggunaan istilah “hak uji materiil” baik sebagai titel maupun salah satu materi muatan Perma HUM 2011 secara yuridis normatif tidaklah tepat, karena istilah “uji materiil” maknanya lebih sempit daripada pengujian peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan yang menjadi dasar terbitnya Perma tersebut. Istilah pengujian dapat berupa pengujian dari aspek materiil dan/atau aspek formil. Istilah “pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU”, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal review*, lebih tepat digunakan untuk menggantikan istilah “hak uji materiil” dalam titel Perma.

## 2. Pelaksanaan Sidang Terbuka untuk Umum

Prinsip keterbukaan pengadilan (*open court principle*) merupakan salah satu prinsip penting dalam hukum acara. Dengan prinsip ini berarti pengadilan terbuka untuk diakses oleh publik. Hal ini berarti bahwa publik memiliki hak untuk menghadiri dan mengikuti persidangan. Lebih dari itu, publik juga memiliki hak untuk mengakses dari setiap informasi yang berhubungan dengan pengadilan. Begitu pentingnya prinsip keterbukaan pengadilan, maka dituangkanlah prinsip ini dalam hukum positif kita sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU Nomor 48 Tahun 2009. Pemeriksaan dan pembacaan putusan dalam suatu persidangan yang terbuka untuk umum mutlak adanya. Konsekuensi tidak dipenuhinya prinsip ini mengakibatkan putusan batal demi hukum. Oleh karena itu, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU dengan sidang yang terbuka untuk umum menghadirkan para pihak atau pihak terkait dan mendengar keterangan saksi atau ahli (jika diperlukan) sebagaimana pemeriksaan di MK, patut dipertimbangkan.

## 3. Formalitas Permohonan

Formalitas permohonan berkenaan dengan hal-hal formal di luar pokok permohonan. Kendala yang sering dijumpai antara lain kurang lengkapnya uraian tentang identitas para pihak, kewenangan MA untuk memeriksa dan memutus objek permohonan, kedudukan hukum pemohon

(*legal standing* atau *persona standi in judicio* atau *standing to sue*). Setiap permohonan perkara pengujian UU yang diajukan harus terlebih dahulu diperiksa dengan teliti oleh petugas kepaniteraan untuk menentukan apakah berkas permohonan itu sudah lengkap atau belum. Apabila berkas permohonan itu, setelah diteliti dengan cermat, ternyata belum lengkap, maka pemohon wajib melengkapinya dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan mengenai kekurangan itu diterima oleh pemohon. Apabila berkas telah dilengkapi atau telah diperbaiki, Panitera tetap harus memeriksa kembali untuk memastikan bahwa kelengkapan yang diminta telah dipenuhi. Jika setelah diberi kesempatan, berkas permohonan itu ternyata tetap tidak dilengkapi juga, maka apabila ketidaklengkapan itu disebabkan oleh kelalaian atau keengganan pihak pemohon untuk memperbaikinya atau melengkapinya setelah diberitahukan secara patut, pemohon dapat dinilai tidak sungguh-sungguh dengan permohonan yang diajukannya.

Pemeriksaan pendahuluan merupakan pemeriksaan yang harus dilakukan terlebih dahulu sebelum mengadakan pemeriksaan pokok perkara. Selain pemeriksaan pendahuluan, juga dilakukan pemeriksaan terhadap alat-alat bukti yang akan diajukan oleh pemohon dalam pemeriksaan tahap-tahap selanjutnya. Jika pemohon mengajukan alat-alat bukti surat, perlu dipastikan bahwa cara pemohon memperoleh alat-alat bukti surat itu tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan ketentuan mengenai pembuktian yang diambil dari sumbernya yang resmi.

## 4. Pembuktian

Dalam hukum acara, pembuktian merupakan bagian yang paling penting. Melalui pembuktian dapat diketahui kebenaran peristiwa atau fakta yang diuraikan dalam dalil-dalil permohonan ataupun dalil-dalil sanggahan dari masing-masing pihak. Kemudian peristiwa atau fakta tersebut akan dikonstatir, dikualifisir, dan dikonstituir oleh hakim untuk membuat putusan akhir. Ketentuan mengenai alat bukti dalam bentuk elektronik atau alat optik ini merupakan sesuatu yang baru yang diatur dalam hukum acara. Dalam hukum acara pidana (KUHP), perdata atau PTUN, ketentuan mengenai alat bukti seperti itu belum ada. Boleh jadi hal itu

merupakan sebuah perkembangan di bidang hukum, yang dipengaruhi oleh adanya perkembangan teknologi dan informasi. Sehingga suatu fakta atau peristiwa yang dibuktikan dengan informasi yang tersimpan secara elektronik ini dapat dikategorikan menjadi alat bukti.

#### 5. Pelaksanaan Putusan

Tindakan pemerintahan dapat berakibat “batal”, “batal demi hukum” atau “dapat dibatalkan” tergantung pada esensi-tidaknya cacat yang terdapat dalam keputusan itu. Namun demikian, bertumpu pada asas *vermoeden van rechtmatigheid*, suatu keputusan pemerintahan menjadi hanya dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), bukan batal (*nietig-absolute nietig-inexistence*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dengan meminjam konsep hukum administrasi tersebut kiranya dapat dikatakan bahwa norma hukum yang bersifat umum-abstrak itu hanya “dapat dibatalkan” (*vernietigbaar*) dan akibat pembatalannya bersifat “*ex nunc*”.

### V. KESIMPULAN

Asas-asas umum peradilan yang baik merupakan asas-asas umum yang diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab (*the general principles recognised by civilised nations*) telah diterima dan diakui oleh negara-negara modern yang demokratis dengan pengaturan yang berbeda-beda tetapi hakikat substansinya sama. Di Indonesia sendiri asas-asas tersebut memang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik dalam UUDN RI Tahun 1945 maupun UU. Meski demikian dalam tataran normatif, asas-asas seperti asas supremasi hukum, asas bebas dan imparial, asas transparansi dan akuntabilitas, asas partisipasi dan kontrol publik, asas sederhana, cepat dan biaya ringan t belum diakomodir sama sekali dalam pengaturan hukum acara HUM.

Berpegang pada prinsip bahwa sengketa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU tidak hanya menguji aspek yuridis, akan tetapi juga fakta, dan putusannya bersifat *final and binding*, sehingga berdampak luas bagi publik, maka sudah saatnya dipikirkan pengembangan materi muatan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang

mencerminkan prinsip *fairness* guna meningkatkan *public trust*. Pengembangan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU hendaknya memperhatikan asas *lus curia novit, Audi et alteram partem, Vrij bewijs, Dominus litis* Sementara materi muatan hukum acara yang dirumuskan hendaknya mengatur secara jelas terminologi hak uji materiil, pelaksanaan sidang terbuka untuk umum, formalitas permohonan (dikaitkan dengan penelitian administratif dan pemeriksaan pendahuluan), pembuktian, dan pelaksanaan putusan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Arto, A. Mukti., 2001, *Mencari Keadilan: Kritik dan Solusi terhadap Praktik Paradilan Perdata di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati., 2006, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumi.
- Asshiddiqie, Jimly., 2006, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press
- Lailam, Tanto., *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-undang Terhadap Undang-undang Dasar 1945*, Jurnal Media Hukum Vol. 21 Nomor1 Juni 2014
- Siahaan, Maruarar., 2005, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.