

**UPAYA HUKUM JUDICIAL REVIEW**  
**Achmad Taufan Efendi**  
**Magister Ilmu Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**  
**taufanefendiachmad@gmail.com**

Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia. Salah satu peraturan perundang-undangan Indonesia yakni Undang-undang. Suatu undang-undang harus mencantumkan penjelasan undang-undang, namun demikian, sejumlah undang-undang melanggar eksistensi dan fungsi penjelasan dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan mendorong diuji melalui Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut tentunya kedepan tidak tepat untuk terjadi kembali dengan menegaskan fungsi Penjelasan dalam suatu Undang-undang. Adapun tulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji serta menegaskan fungsi dan kedudukan penjelasan dalam Undang-undang maupun produk legislasi lainnya melalui tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini menemukan bahwa beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan landasan otentik dalam menegaskan kedudukan penjelasan dalam suatu undang-undang dan diharapkan kedepan bagi pembentuk undang-undang dengan kesadarannya untuk memperhatikan kedudukan dan fungsi penjelasan dalam sebuah undang-undang.[1]

Secara etimologis, kata yang menunjukkan arti kewenangan dalam literatur asing adalah *power, authority, right* (inggris), dan *bevoegdheid* (Belanda). Di Indonesia juga digunakan istilah yang menunjukkan pada kewenangan seperti kekuasaan, hak, wewenang kewajiban, dan lainnya. Terminologi-terminologi tersebut digunakan secara bergantian untuk menunjukkan kekuasaan bertindak. Padahal secara praktis ada perbedaan dalam penggunaan istilah-istilah tersebut. Misalkan kekuasaan dan kewenangan merupakan istilah yang berbeda secara penggunaan walaupun hakikatnya sama. Kekuasaan memiliki arti yang lebih luas dibandingkan kewenangan, karena kekuasaan tidak hanya berupa kekuasaan hukum (kewenangan), namun ada juga kekuasaan non hukum seperti politik, ekonomi dan lainnya. Begitu pun tidak perlu membedakan istilah kewenangan dan wewenang seperti yang di tentukan dalam Pasal 1 angka 5 dan angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, karena kedua istilah tersebut sama.

Menurut Bagir Manan artian wewenang pada bahasa hukum berbeda dengan “kekuasaan”. Kekuasaan digunakan untuk hak berbuat /tidak berbuat. Sedangkan wewenang merupakan hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Senada pada hal tersebut, menurut Philipus M. Hadjon , “ dalam Hukum Tata Negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Upaya hukum pada dasarnya merupakan metode atau cara untuk memperjuangkan hak atas putusan hukum yang dilakukan oleh organ atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk itu, *judicial review* merupakan upaya hukum yang mencakup pengujian terhadap suatu norma hukum yang terdiri dari pengujian secara materiil (uji materiil) maupun secara formal (uji formal). Sementara itu, hak uji materiil merupakan hak untuk mengajukan peninjauan kembali terhadap norma hukum yang berlaku yang dianggap melanggar hak-hak konstitusional warga negara atau melanggar Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Upaya hukum *Judicial Review* merupakan upaya hukum yang berkaitan dengan pengujian norma hukum Peraturan Perundang-Undangan melalui lembaga yudisial, dalam hal ini lembaga Peradilan. Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945, menentukan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”. Selanjutnya Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa berdasar UUD 1945 , Mahkamah Agung hanya diamanati dua kewenangan konstitusional, yaitu mengadili pada tingkat kasasi dan menguji Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang.”

Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dapat dikatakan merupakan upaya pengujian legalitas sebuah produk Perundang-Undangan (*Judicial Review of Regulation*). Objek yang diuji hanya terbatas pada Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang. Sedangkan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan upaya pengujian konstitusionalitas Undang-Undang (*Judicial Review Of Laaw*).

Hak atas *Judicial Review* diberikan bagi pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang . pihak yang dapat mengajukan uji materiil terhadap Peraturan Perundang-Undangan , berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, adalah pihak-pihak yang dirugikan akibat diterbitkannya produk hukum Peraturan Perundang-Undangan tersebut, yang terdiri atas ;

- a) Perseorangan warga Negara Indonesia,
- b) Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c) Badan hukum publik atau privat;
- d) Lembaga Negara.

Ketentuan Pasal tersebut sejalan dengan teori Negara hukum kesejahteraan, yang menginginkan Negara/Pemerintah melakukan campur tangan/intervensi terhadap urusan warga negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan hidupnya. Pemerintah didalam suatu Negara harus bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya. Oleh karena itu , untuk emncapai cita cita Negara yang sejahtera, maka Pemerintah sebagai pelayan umum (*public service*) dalam melakukan aktivitas ikut dalam segala lapangan kehidupan kemasyarakatan agar terjamin kualitas kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini tugas

Negara tidak hanya mengurus kemiskinan melainkan lebih luas lagi yaitu, mengurus seluruh kebutuhan hidup warga negaranya.

Dalam literatur, terdapat 3 (tiga) kategori pengujian peraturan perundangundangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu :3

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*)
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Jadi pengujian materiil tidak semata-mata berupa pengujian oleh badan peradilan. Pada dasarnya fungsi hak menguji materiil adalah berupa fungsi pengawasan, yaitu agar materi (isi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih-lebih dan paling utama agar peraturan perundang-undangan di bawah UUD tidak bertentangan dengan UUD sebagai "*the supreme law*."

Dalam hal ini, agar UUD dapat dilindungi atau terproteksi, maka keberadaan hak menguji materiil sebagai bagian dari "*the guarantees of the constitution*." UUD sebagai hukum tertulis tertinggi harus menjadi sumber dari pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Secara *a contario* peraturan perundang-undangan di bawah UUD tidak boleh menyimpangi, bertentangan atau tidak konsisten dengan UUD (khususnya).

Keberadaan hak menguji materiil pada hakekatnya berupa alat kontrol atau pengendali terhadap kewenangan suatu peraturan perundang-undangan, jika ada pendapat menyatakan hak menguji materiil berkaitan dengan konsep trias politika adalah suatu kekeliruan. Dalam **konsep trias politika**, khususnya konsep "*seperation of power*," fungsi satu badan tidak dibenarkan melakukan "*intervensi*" terhadap badan lain. Keberadaan hak menguji materiil adalah koreksi terhadap konsepsi "*seperation of power*," keberadaannya lebih relevan dengan konsepsi "*chek and balances*," yaitu agar suatu badan tidak melewati kewenangannya.

Pada Pasal 24 ayat (2) Amandemen UUD 1945 menempatkan Mahkamah Konstitusi paralel dengan Mahkamah Agung yaitu dalam hal badan peradilan yang melakukan salah satu pelaku, salah satu lembaga negara yang melakukan Kekuasaan Kehakiman (seperti juga diatur dalam pasal 10 UU No. 4 Tahun 2004 dan Pasal 1 jo. Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Tetapi dalam hal lainnya Mahkamah Konstitusi "*mengatasi*" Mahkamah Agung, bukan sejajar atau di bawahnya, karena Mahkamah Konstitusi berhak memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara (Pasal 24C ayat (1) Amandemen UUD 1945 jo. Pasal 12 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004); sehingga membuka peluang bagi suatu lembaga negara guna menggugat putusan Mahkamah Agung dalam perkara *judicial review*.

Kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi mencakup 4 kategori : *constitutional review*, sengketa antarlembaga negara; *impeachment process*, serta perkara politik berupa sengketa hasil pemilu dan pembubaran partai {Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003}; dimana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh {Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003}.

Dengan demikian kedudukan lembaga Mahkamah Konstitusi ini ternyata mengakibatkan kerancuan, sebab menurut Pasal 24 Amandemen UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berada sama dan sejajar dengan Mahkamah Agung. Namun, anehnya justru Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan lebih tinggi dari Mahkamah Agung, yakni *judicial review* atas UU; sedang wewenang Mahkamah Agung dalam *judicial review* hanya terhadap peraturan perundangan di bawah UU.

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang Undang Dasar dan atau peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi, maka harus ada pihak yang mengawasi konsistensi pelaksanaan kaidah-kaidah konstitusi tersebut. Pada saat ini paling tidak ada dua cara pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara judisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Baik *judicial review* maupun *political review* dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*) apakah suatu Undang-Undang atau peraturan perundang undangan lainnya yang telah diundangkan serta tindakan pemerintah yang ada (*existing*) atau yang akan diundangkan (akan dilaksanakan) bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi dari pada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Dalam hubungannya dengan penilaian atau pengujian (*review*) itu, dikenal adanya macam hak menguji yaitu hak menguji formal dan hak menguji materiil.

Ada beberapa ahli yang mengemukakan mengenai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni melalui *Het wetsbergip en beginselen van behoerlijke regelgeving*, I.C. van der Vlies membagi *beginselen van behoerlijke regelgeving*<sup>18</sup> ke dalam asas-asas formal meliputi :

1. Asas tujuan yang jelas (*beginssel van dudlijke doesteling*), yaitu mencakup tiga hal, yakni mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut;
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste organ*), hal ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut,
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijheids beginssel*) merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan;
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginssel van uitvoerbaarheid*), yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif;
5. Asas konsensus (*het beginssel van consensus*), yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang 'disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat. Sedangkan, asas- asas yang material meliputi :

- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat.
- b) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*) hal ini untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan hukum
- c) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda;
- d) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*), asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam pembentukan peraturan-undangan Indonesia, sebagaimana di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi “pembentukan” isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metoda pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Asas-asas tersebut secara berurutan yakni : pertama, Cita Hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”); kedua, Asas Negara Berdasar Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*), dan asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan; serta ketiga, Asas-asas lainnya.

#### **Daftar Bacaan**

##### **Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

##### **Buku dan Website**

- [1] T. Michael, “Meaning the Phrase ‘Own Demand’ in Leadership In East Java,” *Journal of International Trade, Logistics and Law*, Jun. 2022. <http://jital.org/index.php/jital/article/view/238> (accessed Jun. 27, 2022).