

KEWENANGAN MENGUJI UNDANG-UNDANG DAN PEMISAHAN KEKUASAAN

Bella Agatha Fernando Rambe

Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

fernandobella02@gmail.com

Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ketiga yaitu Negara Indonesia merupakan negara hukum. Salah satu elemen penting dari konsep Negara hukum sebagaimana dinyatakan oleh Julius Stahl adalah adanya pembagian kekuasaan. Istilah pembagian kekuasaan ini diterapkan oleh Indonesia dalam bentuk konsep pemisahan kekuasaan. Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) menjadi dasar pemerintahan di Indonesia. Kekuasaan negara ini, mengacu ide pemisahan kekuasaan, terbagi dalam tiga poros: presiden (eksekutif), DPR (legislatif), dan Mahkamah Agung (yudikatif). Pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Negara dari kemungkinan adanya tindakan sewenang wenang dan penindasan oleh penguasa. Pada prinsipnya pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Negara dari kemungkinan adanya tindakan sewenang wenang dan penindasan oleh penguasa. Legislatif, eksekutif dan yudikatif memiliki peranan dan tugas masing masing yang saling berkaitan. Legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan yudikatif sebagai pengawas dari pelaksanaan undang-undang tersebut dan mengadili apabila terjadi pelanggaran terhadap undang-undang tersebut.

Terkait kewenangan menguji undang-undang dan peraturan perundang undangan ada di tangan yudikatif yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Menurut pasal 24 A ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen, Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sedangkan Mahkamah Konstitusi menurut pasal 24C ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen, berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali produk legislasi yang dihasilkan multitafsir, tidak mencerminkan kehendak rakyat dan inkonstitusional. Maka seringkali pemangku kepentingan mengajukan permohonan judicial review di lembaga kekuasaan kehakiman. Judicial review merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tertentu yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pengujian itu dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang undangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar momentum diaturnya kewenangan *judicial review* oleh masing-masing lembaga kekuasaan kehakiman. Bermula di Amerika Serikat dalam perkara Madison versus Marbury, Indonesia mengimplementasikan konsep tersebut yang akhirnya dituangkan dalam perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, yaitu membentuk Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003. Maka ada pembagian kewenangan yaitu Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD NKRI Tahun 1945.

Dalam konsep pengujian produk legislasi, hak menguji dibagi menjadi dua bentuk yaitu hak menguji formal dan hak menguji materiil. Hak menguji formal (*formele toetsvbs recht*) melihat keabsahan prosedur pembentukan rancangan undang-undang itu dilakukan. Kemudian yang kedua adalah hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*), melihat kesesuaian materi muatan undang-undang terhadap norma yang lebih tinggi. Sehingga dapat disimpulkan Uji Materiil adalah pengujian terhadap rumusan teks, pasal, ayat, isi dalam Undang-Undang, sedangkan Uji Formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan, wewenang, prosedur, institusi dan metode dalam pembentukan undang undang.(P. & Michael, 2022)

Perkembangan pengujian per-UU-an oleh lembaga peradilan (*judicial review*) tidak dapat dilepaskan dari prinsip negara hukum (*rule of law*). Di antara prinsip tersebut adalah:

- 1.Prinsip supremasi hukum dan konstitusi (*primacy of law and constitution*)
- 2.Prinsip *separation of power & checks and balances*
- 3.Prinsip perlindungan terhadap hak asasi manusia (*protection of human rights*)

Hukum dapat berbentuk *legislation* dan *regulation*. Produk hukum tersebut harus dianggap absah dan mengikat umum, sampai dinyatakan tidak berlaku. Dalam teori dikenal dengan prinsip *presumption of constitutionality/legality* atau *praesumptio iustae causa*. Diperlukan mekanisme untuk menilai dan menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD maupun legalitas per-UU-an di bawah UU terhadap UU. Hal inilah yang dikenal dengan 'Legal Norm Control Mechanism'. Salah satu bentuknya adalah Judicial Review, secara umum dapat diartikan sebagai mekanisme untuk menguji undang-undang yang dilakukan oleh hakim untuk memastikan koherensi atau kepatuhannya terhadap aturan hukum yang lebih tinggi hirarkinya yang biasanya berpuncak pada Konstitusi. Judicial review adalah pengujian norma hukum berupa legislasi dan regulasi oleh lembaga peradilan. Tujuannya adalah untuk mengawal konstitusi dan pelaksanaan demokrasi agar tidak hanya bernilai formal dan prosedural, melainkan benar-benar bersifat substantif. Terdapat dua bentuk *judicial review* yakni *decentralized judicial review* dan *centralized judicial review*. Model tersebut didasarkan pada kriteria pelembagaan atau pemberian kewenangan judicial review kepada instansi yang berwenang; baik dengan mensosialisasikannya kepada seluruh badan peradilan konvensional yang ada dan berpuncak pada Mahkamah Agung, atau dengan mengkonsentrasikannya pada suatu badan tertentu yang disebut Mahkamah Konstitusi. Apabila pelembagaan judicial review dilakukan secara terdifusi ke Mahkamah Agung dan ke seluruh peradilan di bawahnya, disebut dengan model judicial review yang terdesentralisasi. Model ini dipelopori oleh Amerika Serikat dan umumnya diikuti oleh negara-negara common law. Apabila pelembagaan uji materiil dilakukan secara terpusat pada organ tertentu seperti Mahkamah Konstitusi, maka disebut sebagai model uji materiil yang terpusat. Pelopor model ini adalah Austria. Model ini umumnya diikuti oleh negara-negara Eropa Kontinental lainnya maupun negara-negara di luar Eropa yang pada umumnya menganut tradisi *civil law*.

Indonesia menggunakan konsep *centralized judicial review* dengan dualism model mana pengadilan yang berwenang untuk menguji terpusat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam pengujian norma hukum oleh pengadilan, juga terdapat konsep *preview* dan *review*. Judicial review merupakan konsep pengujian terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen, namun belum disahkan dan diundangkan oleh Presiden. Judicial review merupakan konsep pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan oleh Presiden. Secara teoritis

normatif, pengujian perundang-undangan dibagi menjadi dua, yakni uji materiil dan uji formil. Uji materiil merupakan pengujian oleh pengadilan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan berupa rumusan tekstual pasal atau ayat, atau bagian dari teks maupun mengenai kandungan makna suatu rumusan teks. Sementara itu, uji formil adalah merupakan pengujian oleh pengadilan terhadap pembentukan selain materi muatan per-UU-an, seperti bentuk hukum, format, keberwenangan dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*appropriate form, institution, and procedure*).

Landasan utama dari peraturan perundang-undangan tentu mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) selaku konstitusi utama negara kesatuan Republik Indonesia. Pengertian hukum dasar adalah aturan-aturan dasar yang dipakai sebagai landasan dasar dan sumber bagi berlakunya seluruh hukum, peraturan, perundang-undangan, dan penyelenggaraan pemerintahan negara pada suatu negara. Pengertian Hukum Materil adalah menerangkan perbuatan-perbuatan apa yang dapat dihukum serta hukuman-hukuman apa yang dapat dijatuhkan. Hukum materiil menentukan isi suatu perjanjian, sesuatu perhubungan atau sesuatu perbuatan. Sumber hukum formil itu adalah sumber hukum yang menentukan bentuk dan sebab terjadinya suatu peraturan dan kaidah hukum sedangkan sumber hukum materil adalah sumber hukum yang menentukan isi suatu peraturan atau kaidah hukum yang mengikat setiap orang. Hukum Material adalah Sumber hukum yang berdasarkan dari keyakinan/perasaan hukum individu serta pendapat umum yang menentukan isi hukum. Sumber hukum materiil merupakan sumber dari mana materi hukum diambil. Sumber hukum ini menjadi faktor yang membantu menentukan isi atau materi hukum. Contohnya, sumber hukum materiil seperti agama, kesusilaan, kehendak Tuhan, akal budi, hubungan sosial, dan sebagainya. (Michael, n.d.)

Hak Uji Materiil (HUM) adalah hak yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lingkup tugas dan wewenang Mahkamah Agung ini sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang." Bersumber dari kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar tersebut maka, dalam hal terdapat muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kemudian melalui putusan HUM, MA menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Adapun putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan keberatan langsung yang diajukan kepada Mahkamah Agung. Implikasi hukum atas putusan tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah maka tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kewenangan hak uji materiil Mahkamah Agung bersumber dari atribusi dari Pasal 24 A ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). "Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap

undang-undang" demikian bunyi norma undang-undang dasar yang mengatur hak uji materiil Mahkamah Agung. Norma dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dijabarkan kembali dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) dan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung). Mahkamah Agung kemudian menerbitkan Perma 1/2011 sebagai peraturan pelaksana dari norma undang-undang yang mengatur hak uji materiil. Pengaturan mengenai hak uji materiil boleh dikatakan belum sempurna karena belum secara utuh memuat norma yang mengatur hak uji materiil dalam suatu naskah peraturan. UU Kekuasaan Kehakiman hanya mengatur dalam satu pasal yaitu Pasal 20. Sementara itu UU Mahkamah Agung hanya mengatur dalam 2 Pasal yaitu Pasal 31 dan Pasal 31 A. Pengaturan tentang tata cara pengajuan permohonan hak uji materiil diuraikan dalam Perma 1/2011.

Ketika melakukan permohonan hak uji materiil ada dua hal pokok yang perlu mendapat perhatian. Pertama dalil tentang pertentangan antara norma undang-undang dengan norma peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Kedua, tentang kapasitas pemohon hak uji materiil. Perhatian atas kedua hal ini fokus kepada keterkaitan satu sama lain. Adanya pertentangan norma peraturan perundang-undangan dengan norma undang-undang ternyata belum cukup untuk menjadi alasan mengajukan permohonan hak uji materiil. Menurut Pasal 31A ayat (2) UU Mahkamah Agung, pemohon perlu menjelaskan tentang hak pemohon yang dianggap dirugikan akibat berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan hak uji materiil. Selengkapnya Pasal 31A ayat (2) UU Mahkamah Agung yang berbunyi: "Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, yaitu: merupakan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang, dan badan hukum publik atau badan hukum privat".

Dalam rumusan norma Pasal 31A ayat (2) UU Mahkamah Agung boleh dikatakan belum diikuti pengaturan secara jelas dan lengkap. Undang-undang Mahkamah Agung maupun Perma 1/2011 tidak menyebutkan secara tersurat jenis hak apa yang dilindungi oleh upaya hukum hak uji materiil. Bila dibandingkan dengan upaya hukum pengujian konstitusionalitas undang-undang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi, secara jelas dinyatakan dalam Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi hak yang dilindungi melalui pengujian konstitusionalitas adalah hak konstitusional, yaitu hak asasi warga negara yang diatur dan dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. Melalui perbandingan dengan jenis hak yang dilindungi oleh kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan jenis hak yang dilindungi melalui kewenangan hak uji materiil di Mahkamah Agung adalah hak-hak warga negara yang diatur dalam undang-undang. UU Mahkamah Agung juga tidak ada menguraikan lebih jelas mengenai apa yang dimaksud dengan kata "dirugikan" dalam frasa "menganggap haknya dirugikan". Untuk memahami hal ini perlu perlu melakukan penafsiran gramatikal. Kata dirugikan bersumber dari kata dasar "rugi". Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) "rugi" berarti tidak mendapat faedah (manfaat), tidak beroleh sesuatu yang berguna, sesuatu yang kurang baik (tidak menguntungkan), mudarat. Kata 'dirugikan' dalam rumusan Pasal

31 ayat (2) UU Mahkamah Agung dituliskan sebelum frasa "menganggap haknya dirugikan". Karenanya perlu ditafsirkan pula arti kata 'menganggap'. Kata 'menganggap' menurut KBBI diartikan 'memandang sebagai', 'berpendapat', 'bahwa'. Dengan demikian pemohon hak uji materiil wajib menguraikan mengenai hak-haknya pemohon yang diatur dalam undang-undang yang akan dirugikan bila peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan undang-undang berlaku.

Bentuk dan sifat dari kerugian pemohon hak uji materiil memang tidak disebutkan secara tersurat oleh UU Mahkamah Agung maupun Perma 1/2011 apakah berbentuk kerugian aktual (sudah terjadi) atau cukup kerugian potensial (belum terjadi tetapi dapat dipastikan akan terjadi). Bila dibandingkan dengan praktik pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, sudah diterima pengajuan permohonan pengujian atas dasar alasan kerugian konstitusional yang potensial sifatnya. Pengaturan ini dibentuk melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang mendefinisikan mengenai kerugian konstitusional Pemohon termasuk kerugian potensial selain kerugian aktual. Mahkamah Agung melalui putusan-putusannya mengembangkan pengaturan yang menjadi tolok ukur menilai kapasitas pemohon hak uji materiil. Putusan Nomor 74 P/Hum/2014 tanggal 12 Februari 2015 Mahkamah Agung menyatakan pemohon hak uji materiil tidak mempunyai legal standing sehingga tidak mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan hak uji materiil. Pemohon dalam perkara ini adalah perseorangan yang mengajukan hak uji materiil Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur terhadap Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013. Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil. Hak konstitusional Pemohon dinyatakan dirugikan dengan berlakunya obyek hak uji materiil. Putusan Nomor 70 P/HUM/2013 tanggal 25 Februari 2014. Melalui putusan ini Mahkamah Agung menyampaikan pendiriannya mengenai kapasitas pemohon hak uji materiil.

DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang – Undang*, Jakarta, Sinar Grafika
 Mohammad Mahrus Ali, *Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, No 1, Maret 2015, hal.176.

Ujang Abdullah, 'Hak Uji Materiil Di Bawah Undang-Undang', 2006, 11.

Michael, T. (n.d.). MENERAPKAN AJARAN PURGE SEBAGAI WUJUD DEMOKRASI. *VYAVAHARA DUTA*, 15(2), 172–183.

P., N. R. B., & Michael, T. (2022). Human rights perspective in the right to fulfill an appropriate environment for Minggirsari Village community. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 87–96. <https://doi.org/10.32886/INSTZAK.2022.01.09>