

**JUDICIAL REVIEW/MATERIAL TESTING CHAPTER EXPLANATION IN
LAW AT THE CONSTITUTIONAL COURT**

Sibro Mulisi

Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

massibro07@gmail.com

A. Pendahuluan

Di dalam kepustakaan maupun dalam praktek, dikenal ada 2 (dua) macam hak menguji (*toetsingsrecht* atau *review*) yang pertama, hak menguji formil (*formele toetsingsrecht*), yang kedua, hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*).¹ Yang dimaksud dengan hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundangundangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji materiil berkenaan dengan isi dari suatu perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.²

Yang dimaksud dengan hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. 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*".

Berkenaan dengan lembaga yang memiliki legalitas menguji undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi yang menurut UUD 1945 pasal 24 ayat (1) dan (2), menguji undang-undang terhadap UUD 1945, Memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutuskan pembubaran partai Politik, memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu, dan terakhir memiliki kewajiban memutuskan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang pada dasarnya memiliki kerangka pembentukannya yang terdiri dari judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, lampiran, dan penjelasan yang menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Pembentukan

¹ Henry P. Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari. Upaya Penanggulangan tunggakan perkara dan pemberdayaan fungsi pengawasan Mahkamah Agung* (Jakarta : PT. Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 127.

² H.R. Sri Soemantri M. *Hak Uji Material Di Indonesia*, (Bandung :Alumni, 1997), hal. 11.

Perundang-undangan Lampiran II angka 174 menerangkan bahwa Penjelasan Wajib dimuat dalam undang-undang.

Perkembangan selanjutnya yang terjadi dalam masyarakat apakah bab Penjelasan dalam Undang-undang menjadi objek pengujian di Mahkamah Konstitusi yang secara sadar bisa saja terjadi sebagai sebuah masalah yang bertentangan dengan UUD 1945, sedangkan dalam aturan perundang-undangan manapun tidak ada yang menyebut secara eksplisit atau gamblang bahwa bab penjelasan dalam undang-undang bisa di *judicial review*/uji materiil.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan atau bahan sekunder sebagai data dengan menelusuri peraturan-peraturan, bahan kepustakaan lainnya dan pendekatan konsep.³ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan bahan kepustakaan lainnya seperti yurisprudensi putusan hakim berkaitan dengan uji materiil undang-undang dan bab penjelasan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari materi (batang tubuh) suatu undang-undang seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-VII/2010 dan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005. Sedangkan berkaitan dengan peraturannya seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Pembahasan

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final guna -antara lain- menguji undang-undang terhadap UUD. Putusan final Mahkamah, sebagaimana dimaksud Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 tidak membuka peluang bagi upaya hukum banding, kasasi ataupun upaya hukum lainnya. Pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji secara konstitusionalitas suatu undang-undang, menguji sejauh mana undang-undang yang bersangkutan bersesuai atau bertentangan (*tegengesteld*) dengan UUD. *Constitutie is de hoogste wet!* Manakala Mahkamah Konstitusi memandang suatu undang-undang bertentangan dengan UUD maka undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terdapat 2 (dua) macam pengujian undang-undang, yakni:⁴

1. Pengujian undang-undang secara formal (*formeel toetsing*), yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena proses pembentukan undang-undang tersebut dianggap pemohon tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

³ Soerdjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Grafindo, 1994), hal. 35.

⁴ Mangkudilaga dan Benjamin, *Jalan Tengah Pengujian Peraturan Undang-Undang*, (Jakarta: Buku Kompas, 2002), hal. 85.

2. Pengujian undang-undang secara materiil (*materieele toetsing*), yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Dalam hal suatu pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD maka undang-undang tersebut dinyatakan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Apabila suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang dinyatakan mahkamah bertentangan dengan UUD maka materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003]. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara, dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan. Undang-undang yang diuji tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD (Pasal 57 ayat 3 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003). Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan keberlakuan suatu undang-undang tetapi menyatakan bahwasanya suatu undang-undang, atau materi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat (*not legally binding*). Mahkamah tidaklah dapat mengubah rumusan redaksi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang.

Menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lampiran II angka 174 mewajibkan bab Penjelasan dalam Undang-undang harus termuat dengan baik yang tidak boleh bertentangan materi pokok yang di atur dalam batang tubuh, tidak memperluas, mempersempit, atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh, tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang di atur dalam batang tubuh, tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat didalam ketentuan umum dan atau rumusan pendelegasian, sehingga hemat penulis bisa saja bab penjelasan undang-undang di *judicial review*/uji materiil karena dilihat dari kerangkanya dan materi yang menjadi entitas (satu-kesatuan) yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain.

Alasan *a quo* diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang bisa dijadikan *Jurisprudensi*, yaitu, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-VII/2010, pemohon dalam hal ini menguji pasal undang-undang Kesehatan No. 36 Tahun 2009 pasal penjelasan 144 undang-undang Kesehatan yang berbunyi: “yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya”. Sedangkan dalam pasal 144 menyatakan “ setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok kewilayah Indonesia Wajib mencantumkan peringatan kesehatan”.

Sealanjutnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005, Perkara ini dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi, terkait dengan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2). Pasal 59 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa yang boleh mengusulkan pasangan calon adalah

Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki sekurang-kurangnya 15 % (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15 % (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan, sedangkan pada Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD.

Terdapat kontradiktif antara batang tubuh dengan penjelasan sehingga dengan demikian menjadikan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) cacat hukum, dan mengandung suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan. Pasal 59 ayat (1) telah jelas dirumuskan pula dalam ayat (2)-nya yang cukup menjamin makna pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Namun makna demokratis tersebut menjadi tidak berarti karena adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1).

Dengan demikian, Penjelasan Pasal 59 ayat (1) melanggar hak konstitusional pemohon untuk berpartisipasi dipilih menjadi kepala daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Perkara ini dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi, terkait dengan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2). Pasal 59 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa yang boleh mengusulkan pasangan calon adalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki sekurang-kurangnya 15 % (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15 % (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan, sedangkan pada Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD.

Terdapat kontradiktif antara batang tubuh dengan penjelasan sehingga dengan demikian menjadikan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) cacat hukum, dan mengandung suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan. Pasal 59 ayat (1) telah jelas dirumuskan pula dalam ayat (2)-nya yang cukup menjamin makna pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Namun makna demokratis tersebut menjadi tidak berarti karena adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1). Dengan demikian, Penjelasan Pasal 59 ayat (1) melanggar hak konstitusional pemohon untuk berpartisipasi dipilih menjadi kepala daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD NRI Tahun 1945.

Akibat Hukum Jika Bab Penjelasan Dalam Undang-undang Boleh di *Judicial Review*/Uji Materiil, Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan uji materiil terhadap penjelasan pasal undang-undang tentu juga bersifat final dan mengikat (*Binding*) melahirkan sejumlah akibat hukum dalam penerapannya. Putusan MK dengan sifat finalnya mewujudkan kepastian hukum sehingga tidak ada lagi akses bagi para pihak untuk menempuh upaya hukum lainnya. Sehingga akibat hukum penjelasan pasal sebagai obyek yang di uji materiil nantinya Mengakhiri suatu sengketa hukum dan

Menjaga prinsip checks and balances. Putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat itu harus pula disertai dengan judicial order yang diarahkan kepada perorangan ataupun institusi-institusi negara. Dengan cara demikian setiap putusan MK pasca pembacaan putusan dapat ditegakkan secara konsisten dan bertanggung jawab.⁵

D. Kesimpulan

Bab Penjelasan dalam Undang-undang hemat penulis bisa menjadi obyek *judicial review*/uji materiil di Mahkamah Konstitusi dengan argumentasi bahwa Bab Penjelasan dalam undang-undang merupakan entitas sistematis yang wajib ada dalam pembuatan Undang-Undang sehingga menjadi satu kesatuan, Sepanjang syarat pembuatan penjelasan pasal itu diabaikan oleh pembentuk Undang-Undang dan kedudukan penjelasan pasal adalah menjelaskan mengenai materi yang dimuat dalam pasal, sehingga dengan adanya penjelasan tersebut maksud dan tujuan norma hukum menjadi jelas dan terang serta tidak diinterpretasikan lain selain apa yang dimaksud oleh pembentuk hukum tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan uji materiil terhadap penjelasan pasal undang-undang bersifat *final and binding* yang melahirkan sejumlah akibat hukum dalam penerapannya salah satunya adalah mewujudkan kepastian hukum sehingga tidak ada lagi akses bagi para pihak untuk menempuh upaya hukum lainnya.

BIBLIOGRAPHY

- Henry P. Panggabean, (2001) *FUNGSI MAHKAMAH AGUNG DALAM PRAKTIK SEHARI-HARI. UPAYA PENANGGULANGAN TUNGGAHAN PERKARA DAN PEMBERDAYAAN FUNGSI PENGAWASAN MAHKAMAH AGUNG* (Jakarta : PT. Pustaka Sinar Harapan)
- Panggabean Henry P., (2001). *FUNGSI MAHKAMAH AGUNG DALAM PRAKTIK SEHARI-HARI. UPAYA PENANGGULANGAN TUNGGAHAN PERKARA DAN PEMBERDAYAAN FUNGSI PENGAWASAN MAHKAMAH AGUNG* (Jakarta : PT. Pustaka Sinar Harapan)
- Soemantri M. H.R. Sri, (1997) *HAK UJI MATERIAL DI INDONESIA*, (Bandung :Alumni)
- Mangkudilaga, (2002) *JALAN TENGAH PENGUJIAN PERATURAN UNDANG-UNDANG*, (Jakarta: Buku Kompas)
- Soerdjono & Sri Mamudji, (1994). *PENELITIAN HUKUM NORMATIF: SUATU TINJAUAN SINGKAT*, (Jakarta: Grafindo)

⁵ Berly Geral Tapahing, *Akibat Hukum Putusan MK Terkait Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lex Administratum, Vol VI, No 1, Jan-Mar 2018, hal.19.