

RIVALITAS HAK UJI MATERIIL MAHKAMAH AGUNG DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Gusti Ryanindra Nur Pramulyansah

Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

gusti.ryanindra@gmail.com

Istilah judicial review populer dimasyarakat sejak dibentuknya Mahkamah Konstitusi tahun 2003. Bahkan muncul pemahaman masyarakat awam bahwa judicial review adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Sedangkan hak uji materil kurang begitu populer walaupun istilah ini sudah ada dalam praktik dan teori hukum sebelum tahun 2003. Hak uji materil berasal dari terjemahan kata *toetsingsrecht* dalam bahasa Belanda. Hak Menguji (*toetsingsrecht*) berkaitan dengan sistem perundang-undangan yang berlaku di suatu negara.

Hak Menguji peraturan perundang-undangan adalah wewenang untuk memeriksa dan menilai berlakunya suatu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan kerangka atau sistem peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam suatu negara.

Hak Menguji (*Toetsingsrecht*) ada 2 macam:

- a) Hak Menguji Formal (*formele toetsingsrecht*), adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk dari lembaga legislatif, seperti undang-undang misalnya terjemela melalui **cara-cara** (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.
- b) Hak Menguji Material (*materiele toetsingsrecht*) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai **isi** apakah suatu peraturan perundang-undangan **sesuai atau bertentangan** dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu **kekuasaan tertentu** (*verordenende macht*) **berhak mengeluarkan** suatu peraturan tertentu.

Menurut Prof. Jimly Ashidique, istilah hak uji materil tidak sama dengan judicial review. Hak uji materil bila dilakukan oleh hakim baru disebut judicial review. Namun bila yang melakukan pengujian lembaga eksekutif maka disebut executive review. Sedangkan bila yang melakukan pengujian lembaga legislatif maka disebut legislative review. Kewenangan untuk melakukan pengujian yang dimiliki masing-masing lembaga tadi menurut Prof. Jimly sebagai hak uji materil atau hak menguji.

Sementara itu judicial review bukan hanya terbatas hak uji materil yang dimiliki Mahkamah Agung. *Constitutional judicial review* atau pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang kewenangannya dimiliki Mahkamah Konstitusi disebut judicial review juga.

Karenanya guna menyederhanakan pemahaman, pembahasan ini akan menggunakan istilah teknis hak uji materil untuk menyebut kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan untuk menyebut kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap undang-

undang dasar boleh disebut pengujian undang-undang atau pengujian konstiusionalitas undang-undang.

Hak uji materiil (HUM) dipilih sebagai istilah dalam pembahasan ini karena disebut dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut Perma 1/2011). Bila diteliti Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-undang Mahkamah Agung sama sekali tidak ada menyebut istilah hak uji materiil.

Indonesia mengadopsi sistem hirarki peraturan perundang-undangan atau penjenjangan dari aturan yang lebih tinggi ke yang lebih rendah dan seterusnya. Menurut pendapat Adolf Merkl menyebutkan *Stairwell Structure of legal Order*. Maksudnya adalah adanya norma hukum yang lebih tinggi nilainya ketimbang norma hukum yang berada di bawahnya. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior sedangkan norma yang dibuat bersifat inferior.

Sebagai penerapan asas *lex posterior derogat priori* (hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan yang lebih rendah), dimana konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka setiap undang-undang (produk hukum di bawahnya) harus mengacu kepada konstitusi. Apabila ada pertentangan dengan konstitusi, maka peraturan tersebut dianggap invalid atau tidak konstiusional (*unconstitutional statue*). Mengapa disebut tidak konstiusional? Karena konstitusi adalah sebagai norma hukum tertinggi yang harus menjadi acuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Tidak seperti di Austria yang menganut *centralized system of judicial review* melalui pengadilan khusus (*constitutional court*), Indonesia memilih dua jalur uji konstiusionalitas (uji materiil) peraturan perundang-undangan. Yakni, terhadap undang-undang diuji di Mahkamah Konstitusi, sedangkan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Walaupun tidak terbebas dari kritik, uji materiil yang dilakukan oleh MK dinilai selain sudah tepat dari tataran teori (*unconstitutional statue*), proses pengujian yang dilakukan dengan melibatkan setiap pihak yang berkepentingan dengan terbuka dan akuntabel.

Dari sisi substansi, uji materiil di MA selain menilai teknis hukum (*legal drafting*), batu uji yang digunakan hanya berpedoman pada materi muatan undang-undang semata tanpa perlu memeriksa muatan konstiusional daripada undang-undang dimaksud. Bisa saja, pasal-pasal yang digunakan sebagai batu uji sudah dibatalkan atau setidaknya sudah ditafsirkan lain oleh MK. Apakah MA memiliki perhatian terhadap seluruh undang-undang yang sudah diujikan kepada MK? Dari sisi infrastruktur yang ada di MA yang sudah tersita untuk menyelesaikan tunggakan perkara, rasanya tidak berlebihan kalau itu dilakukan oleh MA. Jikapun ada, belum tentu MA mau mengikuti putusan MK karena menganggap hakim memiliki independensi dalam memutus perkara.

Persoalan lainnya, menilik Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, khususnya Pasal 6 ayat (2) jo. Pasal 8 ayat (2), sesudah perkara uji materiil dikabulkan, MA mengembalikan putusan itu kepada institusi yang mengeluarkan peraturan untuk mencabut sendiri. Jika tidak diindahkan, maka setelah lewat waktu 90 hari,

maka putusan MA otomatis berlaku atau memiliki kekuatan hukum mengikat. Hal ini tidak seperti pakem daripada putusan pengadilan pada umumnya. Dimana, putusan seharusnya harus berlaku pada saat dibacakan pada persidangan yang terbuka dan dibuka untuk umum.

Rivalitas MA dan MK

Adanya dua lembaga tinggi negara di bidang kekuasaan kehakiman dalam perjalanannya terjadi persaingan dalam menjalankan masing-masing kewenangan. Masing-masing menganggap memiliki derajat yang sama sehingga produk yang dihasilkan oleh salah satu lembaga tidak mengikat Lembaga lainnya. Hal ini dapat terlihat dari beberapa putusan MK yang tidak digunakan oleh hakim agung dalam memutus perkara. Dalam hal ini dipaparkan dua contoh diantaranya :

1. *Putusan MK terkait perbuatan melawan hukum materil dalam fungsi positif*

Putusan MK Nomor 003/PPU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2001 (UU Tipikor) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dimana, sebelumnya seseorang dapat dipidana atas tindak pidana korupsi walaupun perbuatan yang dilakukan tidak melanggar norma dalam UU Tipikor akan tetapi melanggar norma yang hidup dalam masyarakat (perbuatan melawan hukum materil dalam fungsi yang positif). Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa:

“ajaran melawan hukum materiil fungsi positif tersebut telah bertentangan dengan hak konstusional rakyat Indonesia karena tidak mencerminkan adanya jaminan kepastian hukumnya.”

Artinya, pasca putusan MK, hakim tidak bisa lagi menjatuhkan pidana jika perbuatan seseorang tidak melanggar norma yang tercantum dalam UU Tipikor. Walaupun demikian, MA tetap menganut ajaran sifat melawan hukum materil dalam fungsi positif dalam beberapa putusannya pasca dikeluarkannya putusan MK. MA beralasan hakim dalam memutus perkara harus menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (UU MA). Selain itu sebelum putusan MK, MA memiliki beberapa yurisprudensi terkait norma perbuatan melawan hukum materil dalam fungsi positif tersebut. Hal ini jika dikaitkan dengan hak uji materiil di MA, tatkala ada aturan dibawah UU Tipikor yang diuji oleh MA yang terkait dengan norma Pasal 2 ayat (1) tersebut, maka MA akan memutus tidak berdasarkan putusan MK, melainkan berdasarkan pendirian MA sendiri. Hal ini tentunya akan menimbulkan ketidakpastian hukum di tengah-tengah masyarakat.

2. *Perkara pencalonan Osman Sapta Odang sebagai anggota DPD RI*

Hadirnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 26/2018 merupakan sebuah tindak lanjut yang dilakukan oleh KPU dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 30/PUU-XVI/2018. Dimana, MK memperluas makna frasa “pekerjaan lain” dalam pasal 182 huruf I UU No. 7/2017 Tentang Pemilu (UU Pemilu) yang mencakup pengurus (*functionaris*) Parpol. Putusan MK berkonsekuensi pada setiap bakal calon anggota DPD yang sedang menjabat sebagai pengurus Parpol berkewajiban mengundurkan diri dari aktivitas kepengurusan Parpol, manakala dia hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Namun hal ini kemudian sangat bertolak belakang dengan putusan yang dikeluarkan oleh MA. Putusan uji materiil MA seakan-akan tidak mempertimbangkan Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018 yang mempertegas makna

pasal 182 huruf I UU Pemilu tersebut. Hal ini menjadikan MA ingin menghakimi putusan MK yang telah diputus pada 23 Juli 2018 lalu, atau dengan kata lain MA menjadi Lembaga untuk melakukan “upaya hukum” dari putusan MK.

Sebagaimana yang sudah dijelaskan penulis pada pembahasan awal, bahwa uji materiil sesungguhnya merupakan masalah konstusionalitas (*unconstitutionality*). Di Indonesia dan juga dinegara-negara manapun di dunia, hukum tertinggi adalah konstitusi (baik tertulis dan tidak tertulis). Dalam doktrin hirarki, maka semua produk hukum dibawah konstitusi haruslah mengacu atau sejalan dengankonstitusi. Maka, idealnya proses uji materiil baik di MK dan juga di MA yang menjadi batu uji adalah konstitusi itu sendiri, selain masalah teknisitas hukum (*legal drafting*). Namun, jika mengacu pada putusan MA yang sering bertentangan dengan putusan MK, maka dapat dikatakan disini MA tidak menjadikan putusan MK sebagai bahan acuan untuk melakukan uji materiil. Maka, apakah tidak sebaiknya kewenangan uji materiil di MA dilakukan oleh MK sebagai badan khusus untuk menguji konstusionalitas norma.

Ternyata, jika kita buka kembali kepadaperdebatan amandemen konstitusi tahun 1999 sampai 2002, khususnya terkait dengan Kekuasaan Kehakiman, maka terdapat pemikiran bahwa uji materiil sesungguhnya ditempatkan secara fungsional kepada badan khusus. Hal ini misalnya dibicarakan oleh Prof.Soewoto Mulyosudarmo (Guru Besar HTN Unair) juga menanggapi kewenangan judicial review dari pendekatan fungsional atau struktural. Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa: “Saya sependapat kalau pendekatannya itu lebih baik pendekatan fungsional, jangan pendekatan struktural. Kalau struktural itulalu mempersoalkan tinggi rendahnya suatu lembaga-lembaga negara yang ada. Karena ada itu dipersoalkan kemudian menjadi sulit kalau Ketetapan MPR itu akan diuji oleh Mahkamah Agung yang kedudukannya itu lebih rendah”.

Kemudian I Dewa Gede Palguna menegaskan usulannya bahwa uji materi undang-undang memang bukan menjadi wewenang MA melainkan wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). Namun MK ketika itu menjadi bagian dari MA. Lebih jauh ia menjelaskan bahwa: “sedangkan mengenai persoalan pengujian secara materil itu sesungguhnya dia bukan secara murni dia merupakan tugas kehakiman. Dia bukan tugas kehakiman sesungguhnya.” Melakukan judicial review sebenarnya adalah untuk melakukanpengujian dalam konteks, apakah inibertentangan atau tidak dengan Konstitusiitu. Maka itu ada special function-nya di situ yang kemudian diejawantahkan dalam bentuk yang namanya Mahkamah Konstitusi.

Masih menurut Prof. Suwoto, MK pada dasarnyaadalah puncak dari penyelesaian kasus perundang-undangan, sedangkan MA adalah puncak untuk penyelesaian perkara pelanggaran perundang-undangan. Dengan demikian menurutnya, keberadaan MK tidak menambah beban MA. Ia menambahkan MK sebaiknya dapat memakai stelsel aktif dan stelsel pasif untuk menguji sebuah peraturan. Lebih penting agar kewenangan menguji dari MK menyangkut persoalan formal dan materiil. Jadi, tidak sebatas isi peraturan, tetapi juga formalitas atau cara pembuatan perundang-undangan.

Sementara Asnawi Latief dari F-PDU,menyampaikan pendapat dan rumusan.“Apabila Mahkamah Agung itu diberikan hak uji materiil seperti sekarang ini. Jadi tetap dipertahankan

maka Mahkamah Konstitusi itu tidak diperlukan. Tetapi apabila Mahkamah Agung itu betul-betul hanya difokuskan padahal yang menyangkut soal apa itu peradilan maka diperlukan Mahkamah Konstitusi itu. Sehingga tugas-tugas yang selama ini kita coba untuk diusulkan dalam rumusan Pasal 24A itu yang menyangkut hak uji materiil peraturan perundang-undangan itu, kita limpahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Agar sejalan dengan pemberian (pengembalian) kewenangan uji materiil kepada MK (satu atap), maka kebijakan lainnya dari MK akan mendapatkan landasan teoritiknya. Yakni kewenangan *Constitutional Questions*. Yakni, tatkala ada para pihak dalam pengadilan (terdakwa, tergugat, penggugat, pemohon atau termohon) yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya oleh peraturan (baik undang-undang dan dibawahnya), maka yang bersangkutan dapat mengajukan pertanyaan konstitusional kepada MK untuk menafsirkan aturan tersebut sebelum perkara diputus.

BIBLIOGRAPHY

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006. Teori Hans Kelsen tentang Hukum. Jakarta: Konstitusi Press.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku VI Kekuasaan Kehakiman (Edisi Revisi). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Jimly Asshiddiqie. 2012. Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Jakarta: Sinar Grafika.