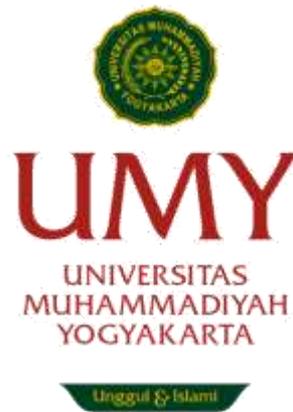


**DISPARITAS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG DAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM SISTEM PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN DI
INDONESIA**

Naskah Publikasi



Disusun Oleh:

Sena Putri Safitri

20150610363

**Fakultas Hukum
Program Studi Ilmu Hukum
Rumpun Ilmu Hukum Tata Negara
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

2019

NASKAH PUBLIKASI MAHASISWA

No. 013/MLS-PK/X/2019

Yang bertanda tangan dibawah ini, menerangkan bahwa:

Nama : Sena Putri Safitri

NIM : 20150610363

Judul : Disparitas Putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Mahasiswa tersebut diatas telah mengumpulkan Naskah Publikasi Mahasiswa dan sudah diperiksa oleh tim **Jurnal Media of Law and Sharia** Fakultas Hukum dan sesuai dengan format yang telah ditetapkan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Ketua Redaksi,



Dr. King Faisal Sulaiman

Mengetahui, 21 Oktober 2019

Yang memeriksa;



Dinda RiskanitaM, S.H., M.H.

HALAMAN PENGESAHAN

**DISPARITAS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG DAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM SISTEM PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN DI
INDONESIA**

NASKAH PUBLIKASI

Disusun Oleh:

Sena Putri Safitri

20150610363

Telah disetujui oleh dosen pembimbing skripsi pada tanggal 17 Oktober 2019



Iwan Satriawan, S.H., M.C.L., Ph.D.
NIP. 19700706199904 153 039

**Mengesahkan,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.
NIK. 19710409199702153028

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Sena Putri Safitri
Nim : 20150610363
Program Studi : Hukum
Rumpun Ilmu : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Naskah Publikasi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta atas karya ilmiah saya yang berjudul: Disparitas Putusan Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Pengujian Peraturan Perundangan-Undangan Di Indonesia, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Muhammadiyah Yogyakarta berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencatumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.



Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 17 Oktober 2019

Yang Menyatakan

Sena Putri Safitri
NIM. 20150610363

**DISPARITAS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG DAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM SISTEM PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN DI
INDONESIA**

Sena Putri Safitri dan Iwan Satriawan

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta
55183

senaputrisafitri@gmail.com; Iwansatriawan@umy.ac.id

ABSTRAK

Judicial Review merupakan salah satu jalan keluar dari permasalahan meningkatnya jumlah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan dengan kualitas rendah. Akan tetapi, penyelenggaraan *Judicial Review* yang dilakukan di Indonesia berpotensi menimbulkan konflik hukum sebab pemisahan kewenangan pengujian peraturan oleh dua lembaga peradilan, yaitu MA dan MK. Penelitian dengan judul “Kontradiksi Putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”.enis penelitian metode normatif mengkaji konsep hukum dan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum hukum tersier. Berdasarkan analisis yang sudah dilakukan untuk menjawab permasalahan kontradiksi putusan yang dikeluarkan oleh MA dan MK. Hasil penelitian yang didapatkan adalah bahwa keterpisahan atau dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga Mahkamah, pada kenyataannya menimbulkan konflik kelembagaan antara MA dan MK. Oleh karenanya sangat perlu untuk memberikan kewenangan satu atap kepada MK untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: Kontradiksi, Putusan, Pengujian Peraturan Perundang-undangan.

I. Pendahuluan

Putusan MA yang mengabulkan uji materi Peraturan KPU terkait calon perorangan DPD yang merangkap jabatan, berbuntut panjang. Putusan itu berbeda dengan putusan MK terkait substansi perkara yang sama. Uji materi PKPU Nomor 26 Tahun 2018 itu diajukan Ketua Umum Partai Hanura Oesman Sapta Odang (OSO). Pokok perkaranya, OSO meminta MA membatalkan norma yang menyebut calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI harus melepas jabatannya di partai politik.

Perkara yang diujimaterikan OSO ini sebenarnya sudah diputus MK. Pada 23 Juli 2018, MK mengeluarkan putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang memutuskan caleg dan anggota DPD tak boleh menjabat posisi apa pun di parpol. Oesman merupakan ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) selain menjadi ketua DPD RI Oesman Sapta Odang merupakan seorang pengusaha sukses sekaligus politisi ulung karena juga pernah menjabat menjadi wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Tahun 2016 Oesman Sapta Odang ditunjuk secara aklamasi pada musyawarah nasional luar biasa (Munaslub) Kamis 22 Desember 2016 di kantor dewan pimpinan pusat (DPP) Partai Hanura,¹ menggantikan posisi Wiranto yang diangkat menjadi Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam).

Setelah resmi menggantikan posisi Wiranto Oesman Sapta Odang malah membuat kebijakan untuk mengajak dan memasukkan anggota DPD sebagai pengurus dewan pimpinan pusat (DPP) Partai Hanura. Kebijakan ini mulai menuai kritikan dari tokoh senior Partai Hanura namun, Oesman Sapta Odang tidak peduli

¹ Tempo.com, diakses di <https://nasional.tempo.com>. *Pimpin Hanura, Oesman Sapta Tegaskan Dukung Jokowi Pada Pemilu 2019*, tanggal 21 Januari 2019 pukul 17.24 WIB

dan tetap menjalankan kebijakan yang telah dibuat. Setahun lebih berselang atau tepatnya 15 Januari 2018 beberapa pengurus DPP dan DPD Partai Hanura berkumpul lewat rapat pleno.² Pemecatan Oesman Sapta Odang ini memunculkan dualisme kepemimpinan, Oesman Sapta Odang dipecat kemudian ditunjuk wakil ketua umum Daryatmo sebagai pelaksana tugas ketua umum. Sejak lahirnya keputusan pleno yang disepakati oleh sebagian besar pengurus DPD dan DPP Partai Hanura terkait pemecatan ketua umum Oesman Sapta Odang.³

Di Indonesia perubahan Ketiga atas UUD 1945 menghasilkan pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional, dimana kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi setara. Masing-masing lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya. Perubahan yang dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.⁴ Masalah utama yang dihadapi adalah bagaimana menjamin bahwa prinsip tersebut dipatuhi sehingga terdapat konsistensi dan harmonisasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan penyusunan kebijakan negara dengan menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Hal tersebut meliputi bentuk kelembagaan yang ditugasi untuk menegakkan prinsip supremasi konstitusi tersebut serta bagaimana mekanisme

² Detik.com, diakses di <https://detik.com>. *Oesman Sapta Resmi Jadi Ketua Umum Hanura*. pada tanggal 21 Januari 2019 pukul 17.30 WIB.

³ Kompas.com, diakses di <https://nasional.kompas.com>. *Pengurus Hanura Ajukan Mosi Tak Percaya pada Oesman Sapta diberhentikan* pada tanggal 21 Januari 2019 pukul 14.37 WIB.

⁴ Sekretariat Jenderal MPR R.I., *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003) hal. 16.

pelaksanaannya. Sebagai jawaban atas permasalahan tersebut, dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 telah diatur keberadaan sebuah Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai bagian dari cabang kekuasaan kehakiman yang salah satu kewenangannya adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Namun berbeda dengan sistem yang dikenal di Amerika Serikat, kewenangan khusus untuk mengawal konstitusi disusun sebagai bagian dari kewenangan Supreme Court (Mahkamah Agung). Sedangkan Indonesia membentuk lembaga yang berdiri sendiri, terpisah dari Mahkamah Agung.

Pembentukan MK sebagai *special tribunal* yang terpisah dari Mahkamah Agung, Indonesia mengikuti model yang dibangun oleh Hans Kelsen ketika diminta menyusun sebuah konstitusi bagi Republik Austria pada awal abad ke-20.⁵ Konsep tersebut menyebar secara cepat di dunia dan Indonesia turut mengadopsi MK model Kelsen tersebut pada saat berlangsungnya transisi pemerintahan dari otoriter menuju demokrasi. Kewenangan yang khusus diberikan oleh UUD 1945 melalui perubahan ketiga yang terjadi pada tahun 2001, telah menciptakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara cabang-cabang kekuasaan negara yang ada atau yang lazim disebut dengan mekanisme *checks and balances*. Hal itu tampak terutama dari salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada MK untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian ini baik secara formal (*formele toetsing*), yaitu menguji keabsahan kelembagaan, bentuk, dan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang maupun secara materil (*materiele toetsing*), yaitu

⁵ Herman Schwartz, *The Struggle For Constitutional Justice in Post Communist Europe*, 2002, hlm 13.

menguji konsistensi dan kesesuaian substansi materi undang-undang, baik pasal, ayat atau bagian undang-undang dengan prinsip dan jiwa UUD 1945.⁶

Salah satu kewenangan yang dimiliki MK yakni pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, secara umum/ lazim disebut *judicial review*. Pengertian *judicial review* dalam praktik sistem *common law* maupun dalam praktik peradilan umum di Indonesia, mencakup juga pemeriksaan tingkat banding, kasasi, dan Peninjauan Kembali (PK).⁷ Oleh karenanya, untuk memahami secara lebih khusus wewenang dan proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sering disebut sebagai *constitutional review*.

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang mampu menghindari kontradiksi putusan lembaga yang berbeda?

III. Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian dan Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, stuktur dan komposisi, lingkup dan materi, penjelasan umum dari

⁶ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".

⁷ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa "Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang". Sedangkan dalam Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dinyatakan bahwa "Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung".

pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang tetapi tidak mengikat aspek terapan atau implementasinya.⁸ Penelitian hukum normatif berarti mengkaji peraturan hukum terkait dengan topik yang sedang diteliti.

Dalam penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan, yakni dengan cara menganalisa dan mempelajari data dan informasi melalui buku, jurnal, artikel ilmiah, perundang-undangan, dan dari berbagai sumber lain.

B. Sumber Data

Data yang digunakan ialah data sekunder, yang dimana diperoleh dari bahan pustaka, arsip, dan dokumen yang berkaitan dengan masalah yang sedang dianalisis, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung
- c. Putusan MK No.066/PUU-II/2004
- d. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil
- e. Undang-Undang No.51 Tahun 59 Tentang Perubahan kedua atas UU No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- f. Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/ PMK 2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang
- g. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- h. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman

⁸ Abdulkadir Muhamad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 101.

- i. Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dua kali pertama dengan UU No. 5 tahun 2004 dan kedua dengan UU Nomor 3 Tahun 2009
- j. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014.

2) Bahan Hukum Sekunder

Materi hukum yang menjelaskan materi hukum pertama, yang terdiri dari buku, laporan penelitian, pendapat ahli dan jurnal ilmiah lainnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan yang digunakan untuk memperjelas suatu definisi seperti kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia umum, ensiklopedia hukum dan sebagainya.

C. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini melalui penelitian kepustakaan dengan pembelajaran literatur. Metode ini mengumpulkan data dari hasil pembacaan, analisis, hingga pada akhirnya mencoba membuat kesimpulan dari dokumen atau perundang-undangan terkait dan juga tidak terlepas dari buku hukum, jurnal hukum, dan lain-lain yang terkait dengan perundang-undangan dan ketatanegaraan dalam hal ini yakni organisasi kemasyarakatan dan partai politik. Selain itu pengumpulan data dalam penelitian ini juga dilakukan dengan cara perbandingan undang-undang yang berkaitan dengan fokus masalah dalam penelitian ini.

D. Analisis Data

Data dianalisis secara sistematis dengan melalui metode deskriptif yang berarti mengumpulkan data serta memilih data yang diperoleh dari penelitian dengan terfokus pada masalah dan kemudian hasilnya disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang konkret.

Berdasarkan metode di atas, maka metode utama dapat didefinisikan sebagai berikut:

- 1) Metode deskriptif adalah metode analisis untuk memilih data yang menggambarkan situasi aktual di lapangan. Analisis ini menerapkan cara berfikir induktif, yang menyimpulkan hasil penelitian yang sangat penting untuk kasus bersifat umum.⁹
- 2) Metode komparasi atau perbandingan adalah metode yang membandingkan persamaan dan perbedaan sebagai pencarian faktor-faktor timbulnya suatu peristiwa tertentu.

IV. HASIL PEMBAHASAN

A. Konsep Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia

Istilah pengujian norma hukum dapat dibagi berdasarkan subjek dan objek peraturan. Dilihat dari subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*), pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif (*legislative review*) dan pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*).¹⁰ Pemahaman lain menyebutkan bahwa terdapat tiga kategori besar dalam pengujian peraturan perundang-undangan dan pembuatan administrasi negara, yaitu: pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*),

⁹ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007, *Buku Pedoman Penulisan Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 37

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Yasrif Watampone, Jakarta, hlm.1

pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).¹¹

Dalam praktek *judicial review*, dikenal tiga norma hukum yang dapat diuji kebenarannya (*norm control mechanism*) baik melalui mekanisme peradilan (*Justisial*) maupun *non justisial* yaitu: *Pertama*, keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); *Kedua*, keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*Beschikking*) dan *Ketiga*, keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman terbuka (*judgement*).¹² Objek pengujian adalah objek norma hukum yang diuji. Secara umum norma hukum dapat berupa keputusan-keputusan hukum: (i) sebagai hasil penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*), atau (ii) sebagai kegiatan penghakiman (menghakimi) atau mengadili yang berupa *vonis* oleh hakim atau sebagai hasil kegiatan pengaturan (*regeling*), baik yang berbentuk legislasi (*legislative acts*) ataupun regulasi (*executive acts*).

Sebelum ditetapkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dibedakan antara peraturan yang bersifat ketetapan (*beschikking*) atau pengaturan (*regeling*),¹³ misalnya Keputusan Presiden ada yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan ada yang bersifat ketetapan (*beschikking*). Setelah berlakunya Undang-undang No.10 Tahun 2004 penggunaan istilah peraturan dan keputusan dibedakan dengan tegas, dengan berlakunya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 penggunaan istilah peraturan dan ketetapan tidak dibedakan dengan tegas, terbukti bahwa Ketetapan MPR masuk kembali dalam hierarki norma hukum. Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Tap MPR yang memiliki sifat mengatur dan dikeluarkan pada saat MPR menjadi lembaga tertinggi

¹¹ Ni'matul Huda, 2005, Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review, *FH UII Press, Yogyakarta*, hlm.73

¹² Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, *Op.Cit*, hlm.1.

¹³ *Ibid.*, hlm.22

negara dan pemegang kedaulatan rakyat, sebab pasca amandemen UUD 1945 MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur.

a. Toetsingrecht

Toetsingrecht berarti “hak menguji”,¹⁴ “hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji”,¹⁵ pengertian tersebut memperjelas bahwa “toetsingrecht” merupakan satu proses untuk melakukan suatu pengujian atau menguji dan secara harfiah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menguji.¹⁶ Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, dari segi harfiah bahwa *toetsingrecht* bukan merupakan kata kerja, *toetsing* atau pengujian, pengukuran, penilaian merupakan bentuk kata benda atau *gerund*, yang berasal dari kata *toetsen* yang berarti “menguji atau mengukur atau menakar” misalnya dikatakan bahwa undang-undang diuji terhadap UUD (*toetsing van wet aan grondwet*), pengujian peraturan perundang-undangan (*toetsing van wetgeving*).

b. Judicial Review

Judicial review merupakan pengujian norma yang dilakukan oleh lembaga yudisial atau lembaga pengadilan,¹⁷ atau merupakan pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer Carias memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif atau eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi, “...*the same inherent duty of court to ensure that each legal action confirms to a superior*

¹⁴ *Ibid.*, hlm.6.

¹⁵ Zainal Arifin Hoeseien, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung: tiga dekade pengujian peraturan perundang-undangan*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.38-39.

¹⁶ H.M Laica Marzuki, Jalan... *Op.Cit.*, hlm.67.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Hukum... *Op.Cit.*, hlm.1

law".¹⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie secara teknis pengertian *judicial review* adalah lebih luas dari pada pengujian peraturan *judicial review* berarti peninjauan kembali, menilai kembali, atau menguji kembali. Dalam literatur Inggris bahwa *judicial review* termasuk semuanya yaitu kegiatan menilai norma-norma hukum baik itu produk legislatif, pejabat hukum atau pejabat tata usaha negara.¹⁹

c. Constitutional Review

Constitutional review atau pengujian konstitusional merupakan pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*), yang pengujiannya dilakukan dengan menggunakan alat ukur konstitusi.²⁰ Dalam pandangan M. Fajrul Falaakh bahwa upaya menjaga dan menegakkan konstitusi disebut *constitutional review*, artinya produk-produk dan pembuatan hukum harus sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusi.²¹

B. Faktor Penyebab Disparitas Putusan

Lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan

1. Mahkamah Konstitusi

Ajaran negara hukum memiliki implikasi bahwa dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus berpedoman pada hukum (konstitusi), semua masyarakat dan pemerintah tunduk dan patuh pada konstitusi, karena konstitusi merupakan nilai-nilai dasar kehidupan Bersama yang telah disepakati oleh seluruh warga negara. Keberadaan MK merupakan keharusan bagi suatu negara hukum yang demokratis,

¹⁸ Irfan Fakhruddin, 2004, *Pengawas Peradilan Administrasi Terhadap tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hlm.175.

¹⁹ Siti Fatimah, 2005, *Praktik Judicial Review di Indonesia: Sebuah Pengantar Pilar Media*, Yogyakarta, hlm.18.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Model...Op.Cit.* hlm.7.

²¹ M.Fajrul Falaakh, dalam "Skema *Constitutional Review* di Indonesia: Tinjauan Kritis", *Jurnal Mimbar Hukum*, No.38/1/2001, hlm.15.

yang intinya bukan karena dipengaruhi atau tidak dianutnya doktrin *trias politica*, tetapi lebih ditentukan oleh perkembangan dan perubahan kondisi serta kemauan politik hukum konstitusi dalam setiap perubahan zaman.²² Pelembagaan MK di Indonesia dipengaruhi oleh pemikiran Hans Kelsen, sebab MK sebagai lembaga peradilan tersendiri diperkenalkan oleh Hans Kelsen (1881-1973), seorang Professor hukum Austria yang sangat berpengaruh pada abad ke-20. Hans Kelsen percaya bahwa konstitusi harus diperlakukan sebagai seperangkat hukum yang *superior* (lebih tinggi) dari undang-undang. Kelsen juga mengakui adanya ketidakpercayaan yang luas dari masyarakat terhadap lembaga peradilan biasa untuk melaksanakan penegakan konstitusi sehingga Kelsen merancang *Constitutional Court* sebagai organ khusus yang terpisah dari peradilan biasa. *Constitutional Court* merupakan lembaga yang berwenang membatalkan jika ternyata terdapat undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 (konstitusi).²³

Eksistensi MK di Indonesia diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yaitu:

- a. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- b. MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD;

²² Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta. hlm. 77

²³ Tanto Lailam, 2015, *Pertentangan Norma Hukum*, LP3M Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta hlm. 148

- c. MK memiliki Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh DPR dan tiga orang oleh Presiden;
- d. Ketua dan Wakil Ketua MK dipilih dari dan oleh hakim konstitusi;
- e. Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara;
- f. Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang MK diatur dengan Undang-Undang.

2. Mahkamah Agung

Pengujian oleh Mahkamah Agung

UUD 1945 tersebut melahirkan dualisme fungsi pengujian norma²⁴ berdasarkan hirarkis peraturan yang bukan merupakan sistem ideal,²⁵ namun kenyataan ini merupakan politik hukum yang harus dihormati, sebab dalam kenyataan bahwa isi hukum tidak selalu berupa penuangan pikiran-pikiran ideal yang dikemukakan ahli hukum. Dualisme itu terbukti pada pasal 24A UUD 1945, bahwa MA menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dalam hal ini MA sebagai penafsir sah terhadap undang-undang (*the legitimate interpreter of the law and justice*).²⁶ Di satu sisi, MK diberi wewenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

²⁴ Fajrul Falaakh, *Skema...Op.Cit*, hlm.158.

²⁵ Mahfud MD, *Membangun...Op.Cit.*, hlm.134.

²⁶ I Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, hlm.17.

Ada empat alasan yang menyebabkan pemisahan pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal menurut Jimly:

- a. Pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada MK yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK.
- b. Pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 setelah perubahan telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal mengutamakan prinsip *checks and balances*.
- c. Dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan MA dengan putusan MK. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat dikurangi.
- d. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat dikurangi.

Persoalan lain adalah Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 memang memberikan kewenangan kepada MA untuk melakukan uji material, tapi juga membatasi kewenangan itu. Membatasi dalam arti, MA dibatasi tidak bisa menjadikan konstitusi sebagai alat uji, karena konstitusi membatasi kewenangan MA hanya pada uji materil terhadap peraturan perundang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang saja. Berbeda dengan MK yang diberikan kewenangan

oleh konstitusi untuk melakukan uji materil undang-undang terhadap UUD 1945 sehingga ketika MA menguji Peraturan Daerah (Perda), MA hanya berhenti di undang-undang saja. Padahal banyak Perda yang dalam konsiderannya memuat UUD 1945.

C. Model Sistem Pengujian Perundang-undangan Yang Baik Di Masa Depan

Proyeksi dan Strategi Masa Datang : Satu Atap oleh Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa keterpisahan kewenangan melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan, yang saat ini dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung memang menimbulkan keruwetan, problematika dan menimbulkan konflik. Oleh karenanya, berdasarkan konstruksi usulan tersebut di atas, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan akan lebih baik dilaksanakan satu atap di Mahkamah Konstitusi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka strategi yang dapat ditempuh agar kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan hanya ada di satu lembaga yaitu MK adalah sebagai berikut:

Pertama, melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terutama terkait pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1). *Kedua*, sebagai implementasi dari amandemen (perubahan) Pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1) maka harus dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan cara perubahan (revisi) terhadap UU Kekuasaan Kehakiman, UU MA dan UU MK sehingga kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di MA dihapus. *Ketiga*, membuat aturan peralihan kewenangan, sehingga pada saat kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan sudah diubah menjadi satu atap oleh MK terdapat kejelasan dan kepastian hukum terkait perkara yang masih ditangani oleh MA pada saat terjadinya pergeseran kewenangan. Secara kongkrit dan teknis redaksional aturan peralihan

tersebut berisi “bahwa perkara pengujian peraturan perundang-undangan yang pada saat berlakunya ketentuan ini ternyata masih diproses diadili oleh MA maka perkara tersebut tetap berjalan di MA dan diberi batas waktu tertentu untuk MA segera menyelesaikannya”, Aturan peralihan kewenangan ini terdapat di dalam (revisi.perubahan) UU Kekuasaan Kehakiman, UU MK dan UU MA sehingga aturan peralihan ini akan mengikat dan ditaati kedua lembaga (MA dan MK).

V. Simpulan Dan Saran

A. Simpulan

Berdasarkan pada bab sebelumnya mengenai permasalahan yang dikaji, maka dapat disampaikan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa keterpisahan atau dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga Mahkamah, pada kenyataannya menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dapat dilihat dari contoh (Putusan MA No.15/P/HUM/2009 dan Putusan MK No. 110, 111, 112, 113/PUU-VII/2009). Kedua putusan dari MA dan MK tersebut sudah menyemai benih konflik kelembagaan sehingga malah semakin menunjukkan bahwa kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di dua lembaga (MA dan MK) tidak akan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi yang berimplikasi pada terjadinya disparitas putusan yang dikeluarkan.
2. Bahwa oleh karenanya sangat perlu untuk memberikan kewenangan satu atap kepada MK untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu diperlukan perubahan UUD 1945 (Konstitusi terutama terkait Pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1) atau dapat ditempuh dengan cara lain dengan perubahan Konstitusi (UUD) melalui sarana *judicial interpretation* yang dilakukan

oleh MK dengan menggunakan sarana pengujian peraturan perundang-undnagan, hal ini sebagaimana pernah dilaukan MK melalui putusannya Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Sinkronisasi dan harmonisasi dengan cara perubahan (revisi) terhadap UU kekuasaan Kehakiman, UU MA dan UU MK, sehingga kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di MA dihapus, selanjutnya kewenangan semua peraturan perundang-undangan diberikan atau dilakukan satu atap di MK.

B. Saran

Berdasarkan paparan diatas, penulis memberikan saran untuk melakukan Amandemen Undang-Undang Dasar yang ke-5. Menghapuskan kewenangan MA dalam hal melakukan pengujian peraturan perundang-undannagan dalam Konstitusi UUD 1945 di Indonesia. Kemudian menjadikan *Judicial Activism* sebagai langkah solutif bagi para hakim (*Judges Making Law*) dalam meminimalisir lahirnya disparitas atau kontradiksi putusan yang dikeluarkan oleh lembaga MA dan MK.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media.
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007, *Buku Pedoman Penulisan Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Irfan Fakhruddin, 2004, *Pengawas Peradilan Administrasi Terhadap tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni.
- Jimly Asshiddiqie, “Catatan Pengantar Tentang *Toetsingrecht* dan *judicial review*”, dalam *Fatmawati, 2005, Hak Menguji (Toetsingrecht) Yang dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Yasrif Watampone.
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Ni'matul Huda, 2012, *Hukum tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press
- Sekretariat Jenderal MPR R.I, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I.
- Siti Fatimah, 2005, *Praktik Judicial Review di Indonesia: Sebuah Pengantar*, Pilar Media Yogyakarta.
- Tanto Lailam, 2017, *Teori dan Norma Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Zainal Arifin Hoeseieen, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung: tiga dekade pengujian peraturan perundang-undangan*, Jakarta: Rajawali Pers.

Jurnal

- Iwan Satriawan, dalam “Kewenangan Constitutional Review MK dan Prinsip Check And Ballances System (Analisa terhadap putusan MK RI No.005/PUU-IV/2006)”, *Jurnal Konstitusi PK2P FH UMY*, Volume 1, No.1 September 2008.
- Jimly Asshiddiqie, 2000, Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang Judicial Review Atas Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Undang-undang No.31 Tahun 1999, Volume 12, No. 3 Januari 2000.
- M.Fajrul Falaakh, “Skema Constitutional Review di Indonesia: Tinjauan Kritis”, *Jurnal Mimbar Hukum*, No.38/I/2001, Volume 1 No. 20 Tahun 2001.
- Ni'matul Huda, 2013, Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Satu Atap, dalam diri Utari Christina dan Ismail Hasani (ed), Masa Depan Mahkamah

Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga, Jakarta: *Setara Institute*, Volume 5 No. 19 Tahun 2013.

Karya Ilmiah lainnya:

I Dewa Gede Palguna, 2008, Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan NKRI.

Internet

Detik.com, diakses di <https://.detik.com>. *Oesman Sapta Resmi Jadi Ketua Umum Hanura*, pada tanggal 21 Januari 2019 pukul 17.30 WIB.

Kompas.com, diakses di <https://nasional.kompas.com>. *Pengurus Hanura Ajukan Mosi Tak Percaya pada Oesman Sapta diberhentikan*. tanggal 21 Januari 2019 pukul 14.37 WIB.

Tempo.com, diakses di <https://nasional.tempo.com>. *Pimpin Hanura, Oesman Sapta Tegaskan Dukung Jokowi Pada Pemilu 2019*, diakses pada tanggal 21 Januari 2019 pukul 17.24 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman
2. Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dua kali pertama dengan UU No. 5 tahun 2004 dan kedua dengan UU Nomor 3 Tahun 2009
3. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014.

Biodata Penulis

Penulis Pertama :

Nama Lengkap : Sena Putri Safitri
Tempat Tanggal Lahir : 21 Januari 1997
Agama : Islam
Alamat Rumah : Kp. Ciwaru, RT/10 RW/03, Desa Bantarkalong, Kecamatan Ciptujuh, Tasikmalaya, Jawa Barat
Alamat Email : senaputrisafitri@gmail.com
Pendidikan : SMAN 1 Karangnunggal
S1 : Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
S2 :
S3 :
Profesi :
Riwayat Pekerjaan :

Penulis Kedua :

Nama Lengkap : Iwan Satriawan S.H., MCL. Ph.D.
Tempat Tanggal Lahir : Padang, 06 Juli 1970
Agama : Islam
Alamat Rumah : Rewulu Wetan, Sidokarto, Godean, Sleman, Yogyakarta
Alamat Email : Iwansatriawan@umy.ac.id
Pendidikan :
S1 : Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada
S2 : Comparative Law, International Islamic University Malaysia
S3 : Law, International Islamic University Malaysia
Profesi : Pengacara, Dosen, Akademisi, Konsultan Hukum
Riwayat Pekerjaan : Pengacara, Dosen, Akademisi, Konsultan Hukum