

KONSEPSI DAN SISTEM PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH MAHKAMAH AGUNG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Oleh:

Riastri Haryani*

Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

ABSTRAK

Secara konsepsi persoalan hak uji materiil dan lembaga yang berwenang melakukan hak uji materiil telah diawali sejak proses pembentukan UUD 1945 oleh para *founding fathers*, saat merumuskan rancangan Undang-Undang Dasar tanggal 11 Juli 1945 sampai tanggal 13 Juli 1945. Menurut UUD 1945, yang memiliki pengujian peraturan perundang-undangan hanya 2 lembaga yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga ini memuat konstruksi Undang-Undang Dasar 1945 setelah diamendemen merupakan pilar-pilar pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Di dalam ilmu hukum ada asas bahwa setiap peraturan perundang-undangan apapun bentuknya harus sesuai, tidak bertentangan, dan melaksanakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada di bawah konstitusi tidak boleh mengatur materi muatan konstitusi, apalagi menyimpangkannya. Undang-Undang Dasar 1945 dianggap sebagai hukum yang tertinggi yang lebih bersifat mengikat daripada undang-undang biasa. Dengan dasar itu undang-undang tidak termasuk peraturan yang dapat diuji materiil oleh Mahkamah Agung. Meskipun disadari bahwa sangat mungkin suatu undang-undang dapat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (Konstitusi). Hak uji materiil Mahkamah Agung merupakan sarana pengendali semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang. Dalam penerapannya gugatan hak uji materiil dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu melalui pemeriksaan tingkat kasasi atau langsung diajukan ke Mahkamah Agung.

Kata Kunci: hak uji materiil, konstitusi.

ABSTRACT

Conceptually, the issue of Judicial Review and Institutions authorized to perform Judicial Review has been initiated since the process of forming the 1945 Constitution by the founding fathers, then formulating the draft of the Constitution of July 11, 1945 until July 13, 1945. According to the 1945 Constitution, only two institutions namely the supreme court and the Constitutional court which has a test legislation. Both institutions contain the construction of the 1945 constitution after amendment as a pillar of the implementation of Judicial power. In the science of law there is a principle that any statutory legislation of its form must be appropriate, not contradictory, and implement the constitution or the constitution, Laws whose degrees are under the constitution shall not govern the content of the content of the constitution shall not govern the content of the content of the constitution, let alone distort it, The Constitution is regarded as the supreme law which is more binding than ordinary law. Based on it, the constitution does not include regulations that can be tested materially by the supreme court. Although it is realized that it is possible that a law maybe contrary to the constitution. The Court's Judicial Review is a means of controlling all laws and

* Dosen Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Krisnadwipayana.

regulations of the lower levels of the constitution. In the application of the Judicial Review accusation of the appeal level or directly submitted to the supreme court.

Keywords: judicial review, constitution.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan secara materiil dan formil. Pengujian secara materiil sering disebut sebagai hak menguji materiil, yaitu suatu wewenang untuk meneliti dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Dengan demikian hak menguji materiil berkenaan dengan isi suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi *hierarchy*-nya. (Sri Sumantri, 1986: 11-12).

Sedangkan pengujian secara formil atau hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan ataukah tidak. Pengujian formil ini berhubungan dengan prosedur atau mekanisme pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tertentu sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan.

Dasar hukum pengujian perundang-undangan tersebut, khususnya yang berkaitan dengan pengujian secara materiil di Indonesia ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 24A ayat (1) yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Dari rumusan UUD 1945 tersebut secara normatif dijumpai 3 (tiga) kaidah hukum yakni lembaga yang memiliki kewenangan tersebut, prosedur penggunaan kewenangan tersebut, objek atau bentuk atau jenis produk hukum yang diuji serta kewenangan lain yang dimiliki lembaga tersebut sesuai ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian secara kelembagaan Mahkamah Agung Republik Indonesia memiliki kewenangan pengujian materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Selain Mahkamah Agung, menurut ketentuan konstitusi, lembaga negara yang juga memiliki kewenangan pengujian adalah Mahkamah Konstitusi. Di dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) dinyatakan sebagai berikut:

“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”.

Rumusan konstitusi tersebut di atas dapat diidentifikasi, khususnya anak kalimat menguji undang-undang terhadap UUD yaitu subjek yang melakukan pengujian yakni Mahkamah Konstitusi, prosedur penggunaan kewenangan tersebut, objeknya yaitu menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan dari segi sifatnya yaitu hak menguji materiil serta dari segi bentuk upaya hukumnya yaitu pengujian.

Dengan demikian menurut konstitusi soal kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan baik terhadap bentuk produk hukum di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Walaupun kedua lembaga tersebut berbeda dalam soal kewenangan berdasarkan UUD 1945 (Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1)) namun kedua lembaga kenegaraan ini sama-sama merupakan dua pilar di dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 (Pasal 24 ayat (1) *jo* ayat (2)).

Rumusan Masalah

Bertitik tolak pada latar belakang sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka dapatlah dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana konsepsi pengujian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945? (sebelum perubahan dan sesudah perubahan).
2. Bagaimana sistem pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diinginkan oleh Undang-Undang Dasar 1945?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui konsepsi pengujian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan.
2. Mengetahui sistem pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diinginkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik dari segi praktis maupun dari segi akademik:

1. Dari sisi praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan dalam rangkaantisipasi perkembangan hukum sesuai dengan tuntutan dinamika masyarakat bagi harmonisasi dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan, menurut Undang-Undang Dasar 1945.
2. Dari segi akademik, hasil penelitian ini dapat merupakan sumbangan pemikiran penulis bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan hukum di bidang ketatanegaraan di Indonesia.

PEMBAHASAN

Tinjauan Teoretis Tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undang

Teori Konstitusi

Setiap negara, bagaimanapun sederhana tingkat pertumbuhannya, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri dari organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam inilah yang dinamakan konstitusi. Dalam pengertian ini, tidaklah ada dan tidak pernah ada negara tanpa konstitusi. Meskipun demikian, tidaklah ada dan tidaklah pula ada negara-negara yang memiliki konstitusi yang persis sama satu sama lain ada perbedaannya. Perbedaan terjadi karena latar belakang yang berbeda, seperti sejarah, budaya, ideologi, dan sebagainya. (Bagir Manan, 1995: 1).

Istilah konstitusi diambil alih dari bahasa Inggris "*constitution*" dan dari bahasa Perancis "*constituer*" serta dari bahasa Belanda "*constitutie*" yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Dalam literature bahasa Belanda (Rosjidi Ranggawijaya, 1996: 1).

Selain dikenal istilah “*constitutie*” dikenal pula istilah “*grondwet*” yang dialih bahasakan ke dalam bahasa Indonesia menjadi undang-undang dasar (*grond* = dasar; *wet* = undang-undang). Keadaan tersebut berpengaruh terhadap penggunaan istilah undang-undang dasar.

Terjemahan kata “*constitution*” dengan kata Undang-Undang Dasar memang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan sehari-hari memakai kata “*grondwet*” dan “*grundgesetz*” (*grund* = dasar; *gesetz* = undang-undang) yang keduanya menunjuk pada naskah yang tertulis. Dan memang tidak dapat disangkal bahwa dewasa ini hamper semua negara (kecuali Inggris) memiliki naskah tertulis sebagai undang-undang dasarnya.

Istilah konstitusi lebih tepat digunakan untuk kerajaan Inggris, karena Inggris tidak mempunyai undang-undang dasar yang dimuat dalam satu dokumen. Di kerajaan Inggris ketentuan-ketentuan konstitusional dimuat dalam satu dokumen berbagai dokumen dan dengan berbagai macam sebutan, seperti *Magna Charta*, *The Habeas Corpus Act 1670*, *The Bill of Rights 1689*, *The Act of Settlement 1700*, *The Parliament Act 1911 and 1949*, dan peraturan hukum yang tidak tertulis lainnya.

Ada beberapa pendapat tentang istilah konstitusi ini antara lain:

1. Konstitusi dengan istilah lain *constitution* dibedakan dari pengertian undang-undang dasar atau *grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi untuk mencapai kesatuan hukum, kepastian hukum serta kesederhanaan

hukum. Begitu besarnya pengaruh paham kodifikasi menyebabkan pengertian konstitusi adalah sebagai undang-undang dasar. (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 64-65).

2. Bahwa konstitusi itu adalah undang-undang dasar atau hukum dasar memiliki makna yang sama. Negara dengan konstitusi (undang-undang dasar) sangat erat kaitannya, walaupun konstitusi ditetapkan setelah terbentuknya negara, ini tidak berarti dapat dipisahkan kedua lembaga tersebut. (Philips A. Kana, 2004: 3).
3. Konstitusi dapat dibedakan dalam arti luas dan arti sempit serta konstitusi dalam arti formal dan konstitusi dalam arti materiil. (Usep Ranawijaya, 1982: 183).
4. K.C. Wheare membedakan konstitusi sebagai berikut:
 - a. Konstitusi dalam arti sempit, yaitu sekumpulan aturan hukum yang mengatur pemerintahan dari suatu negara yang disusun (terjelma) dalam satu dokumen formal atau suatu naskah.
 - b. Konstitusi dalam arti luas, yaitu konstitusi dalam arti sosiologis, politis dan yuridis. Konstitusi dalam arti sempit hanya diartikan konstitusi dalam arti yuridis saja. Konstitusi dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (legal) maupun yang bukan peraturan hukum (non-legal atau ekstra legal). (Usep Ranawijaya, 1982: 187).

Ada sarjana yang membedakan antara konstitusi dengan undang-undang dasar, ada pula yang menyamakan. L.J van Apeldoorn membedakan antara undang-

undang dasar (*grondwet*) dengan konstitusi (*constitutie*).

Kalau undang-undang dasar (*grondwet*) merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan tidak tertulis. Dan rupa-rupanya para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 menganut pikiran yang sama, sebab dalam penjelasan undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

Pendapat lain yang membedakan antara konstitusi dengan undang-undang dasar adalah Herman Heller, yang membagi konstitusi dalam tiga pengertian yaitu:

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die politische Verfassung als gesellschaftliche Wirklichkeit*): dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein Rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis, dan belum merupakan pengertian hukum.
2. Konstitusi merupakan suatu kaidah yang hidup dalam masyarakat yang dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum (*Die verselbständigte recht verfassung*).
3. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara (*Die geschriebene Verfassung*). (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 65).

Jadi menurut pendapat Herman Heller, jika pengertian undang-undang dasar itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti undang-undang dasar

itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi tertulis. Konstitusi itu sebenarnya tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi juga sosiologis dan politis.

F. Lassalle dalam bukunya *Über Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politischebegrip*). Konstitusi adalah *sinthese* faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara.
2. Kekuasaan tersebut di antaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik, dan lain-lain. Itulah yang sesungguhnya konstitusi. Pengertian yuridis (*yuridischebegrip*). Konstitusi adalah naskah yang membuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintah. (Philips A. Kana, 2004: 7).

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata F. Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekadar undang-undang dasar. Namun dalam pengertian yuridis, F. Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar. Paham kodifikasi menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah undang-undang dasar.

Sedangkan Sri Soemantri mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar. (Sri Soemantri, 1987: 1). Penyamaan pengertian konstitusi dengan undang-

undang dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1648-1660) yang menamakan undang-undang dasar itu sebagai “*Instrument of Government*” yaitu bahwa undang-undang dasar itu dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang-undang dasar. Dalam tahun 1987, pengertian konstitusi Oliver Cromwell kemudian dioper oleh Amerika Serikat yang selanjutnya oleh Lafayette dimasukkan ke Perancis pada tahun 1789.

Untuk selanjutnya dalam tulisan ini, penulis menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar.

Pengertian konstitusi itu sendiri menurut K.C. Wheare merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintah suatu negara. (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 14).

E.C.S. Wade dalam buku *Constitutional Law* mengartikan undang-undang dasar sebagai naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut. Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu undang-undang dasar. (Miriam Budiarjo, 1990: 96).

Hak Uji Materiil Mahkamah Agung di Indonesia

Aspek Konsepsi

Pada kesempatan ini dari hasil penelitian, penulis menganggap perlu mengemukakan proses perumusan dan penetapan ketentuan tentang kekuasaan kehakiman dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga dapat diperoleh gambaran sejauh mana indikasi konsepsi tentang hak menguji kemudian dikenal dalam sistem hukum di Indonesia.

1. Dalam Sidang/Rapat BPUPKI

Untuk mengetahui bagaimana pandangan pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 tentang hak menguji materiil ini, maka perlu dilihat kembali bagaimana suasana pembahasannya oleh para pendiri negara ini. Dikatakan demikian karena perumusan Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan proses penetapan suatu ketentuan hukum dasar yang menduduki tempat tertinggi sebagai landasan bagi sistem hukum nasional (*fundamental law*). Karena itulah Hans Kelsen menunjuk “hak menguji” sebagai mekanisme *guarantees of the constitution*. (Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Pareira, 1996: 5-6).

Sebagaimana diketahui bahwa Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* yang dibentuk tanggal 28 Mei 1945 bertugas untuk melakukan penyelidikan ke arah tercapainya kemerdekaan Indonesia. Hal itu dilakukan dengan jalan menyusun rancangan undang-undang dasar.

BPUPKI tersebut mengadakan sidang-sidangnya atau rapat-rapatnya pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Juli 1945. Adapun sidang-sidang tersebut terbagi dalam 2 bagian. Sidang pertama diadakan pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 1 Juni 1945, sedangkan sidang kedua pada tanggal 10 Juli 1945 sampai dengan 16 Juli 1945.

Tanpa mengurangi substansi materi yang dibicarakan BPUPKI pada sidang pertama, maka pada sidang kedua tanggal 10 Juli 1945 ketua BPUPKI (Radjiman Wediodiningrat) kemudian membentuk 3 panitia dan salah satu diantaranya ialah Panitia Perancangan Undang-Undang Dasar 1945 yang diketahui oleh Ir. Soekarno dengan

anggotanya antara lain adalah Soepomo, dan dua panitia lainnya adalah Panitia Urusan Keuangan dan Perekonomian dengan Moh. Hatta sebagai ketua dan salah satu anggotanya adalah Muh. Yamin, dan Panitia Pembelaan Negara dengan ketuanya Abikusno. (Sekretariat Negara RI, 1995: 204-205).

Dari pandangan Muh. Yamin di atas dapat disimpulkan bahwa:

- a Usulan konsepnya yang pertama (tanggal 11 Juli 1945) tentang *Six Powers of the Republic* mengalami perubahan susunan serta penamaan;
- b Dalam Balai Agung itu terdapat Mahkamah Tinggi, yang di dalamnya terdapat Badan Sipil, Badan Kriminal, Mahkamah Adat, dan Mahkamah Islam Tinggi;
- c Tugas Mahkamah tersebut di samping dalam bidang yudisial (peradilan) sebagai tugas pokoknya juga menjadi pembanding terhadap adanya undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan apakah undang-undang tersebut bertentangan dengan hukum adat yang diakui atau tidak, dan bertentangan dengan syaria'ah islam atau tidak; dan
- d Pertimbangan Mahkamah itu kemudian disampaikan kepada Presiden.

Dari kesimpulan di atas tampak bahwa konsepsi hak menguji yang dikemukakan oleh Muh. Yamin berada pada Mahkamah Agung (Balai Agung) yang bertugas melakukan kekuasaan kehakiman dan membanding undang-undang supaya sesuai dengan hukum adat, hukum (syaria'ah) dan undang-undang dasar dan melakukan pembatalan terhadap undang-undang, pendapat ini kemudian disampaikan kepada Presiden dan selanjutnya mengabarkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. (Samsul Wahidin, 1984: 10-11).

Dengan demikian menjadi jelas bahwa menurut Muh. Yamin aturan yang berkisar pada masalah pembatalan undang-undang dibuat oleh Mahkamah Agung. Aturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung ini juga dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sendiri, hasilnya dilaporkan kepada Presiden yang akhirnya melaporkan pula kepada Dewan Perwakilan sebagai lembaga yang berwenang membuat undang-undang.

2. Aspek Sistem

Ditinjau dari aspek sistem maka menurut ajaran sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam hukum positif di Indonesia maka sumber tertinggi peraturan perundang-undangan di Indonesia didasarkan pada sebuah konstitusi tertulis yaitu Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum dasar dalam bagi pembentukan peraturan-peraturan di bawahnya. (Samsul Wahidin, 1984: 10-11).

Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Karena itu segala peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia harus mengacu dan tidak diperkenankan menyimpang, apalagi bertentangan dengan konstitusi. Konsekuensinya maka segala tindakan penyelenggaraan pemerintahan harus dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan atas dasar tersebut berarti bahwa pemerintahan negara Republik Indonesia disebut menganut paham konstitusional atau sistem konstitusional. Di negara yang berdasar pada sistem konstitusional dituntut adanya keserasian antara produk-produk hukum khususnya undang-undang serta peraturan di bawahnya dengan konstitusi.

Dalam rangka menjamin terciptanya keselarasan dan konsistensi sistem

konstitusi serta mencegah terjadinya penyimpangan harus ada/diadakan suatu lembaga pengendali peraturan perundang-undangan.

Untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan sah (*valid*) dan mempunyai kekuatan hukum mengikat perlu dilakukan pengujian, menurut Sri Soemantri baik di dalam perpustakaan maupun di dalam praktik dikenal ada dua macam hak menguji, yaitu:

- a. Hak menguji formal (*formele toetsingrecht*);
- b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).

Yang dimaksud dengan hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak, dan hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. (Sri Soemantri, 1987: 5-8).

Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki oleh aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Menurut Harun Al Rasjid, hak menguji formal adalah mengenai prosedur pembuatan undang-undang, sedangkan hak menguji materiil adalah mengenai kewenangan pembuatan undang-undang dan apakah isinya bertentangan atau tidak dengan

peraturan yang lebih tinggi. (Fatmawati, 2004: 6).

Dari uraian dan pemahaman tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Hak menguji (*toetsingrecht*) merupakan kewenangan untuk memulai peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang dasar.
- b. Hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh hakim, tetapi juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain hak menguji yang dimiliki Hakim, juga terdapat hak menguji yang dimiliki legislatif dan eksekutif. (Fatmawati, 2004: 6).

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dikemukakan *toetsingrechts* dan *judicial review* sebagai berikut:

- a. *Toetsingrechts* merupakan kewenangan untuk menilai peraturan *judicial review* tidak hanya menilai peraturan perundang-undangan tetapi juga tindakan administrasi Negara terhadap undang-undang dasar.
- b. *Toetsingrechts* terhadap peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh Hakim, tetapi juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan *judicial review* hanya merupakan kewenangan dari hakim pengadilan dalam kasus konkrit di pengadilan.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan

sebagai jawaban terhadap permasalahan yakni:

1. Sebelum perubahan UUD 1945 konsepsi pengujian peraturan perundang-undangan ditemukan dalam proses pembahasan UUD 1945 oleh para *founding father* dan konsepsi itu secara yuridis Indonesia menganut 2 (dua) sistem hak uji materiil, yaitu:

a. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Tap MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Hubungan Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga Negara, Indonesia menganut sistem “*Anticipatory Judicial Review*”.

b. Diberikutnya kewenangan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 dengan 2 (dua) macam prosedur pengajuan permohonan/gugatan yaitu melalui pemeriksaan kasasi (dilakukan secara berurutan dari Pengadilan Negeri, kemudian banding ke Pengadilan Tinggi dan terakhir ke Mahkamah Agung) atau langsung diajukan ke Mahkamah Agung.

Setelah perubahan UUD 1945 konsepsi tersebut secara eksplisit diatur dalam Pasal 24A yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Setelah itu pengaturannya juga dapat dijumpai dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR-RI. Setelah perubahan UUD 1945, secara yuridis sistem hak uji materiil yang dianut Indonesia yaitu dengan diberikannya kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang melalui pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung menunjuk sistem desentralisasi. Setelah perubahan UUD 1945 praktik hak uji materiil yang berlaku di Indonesia sampai saat ini masih mengikuti praktik yang telah berjalan sebelumnya yaitu gugatan/permohonan hak uji materiil diajukan ke/dan diputuskan oleh satu lembaga yaitu Mahkamah Agung.

2. Sistem pengujian HUM berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan MA adalah terdapat dalam Peraturan MA Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sehingga tidak sah dan tidak berlaku untuk umum segera mencabutnya.

Saran

Sebagai rekomendasi akademik disarankan perlunya dipertimbangkan bahwa sebaiknya masa pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 24A Perubahan Ketiga UUD 1945 bukan hanya karena bertentangan dengan

undang-undang, demikian juga pengujian undang-undang bukan hanya karena bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C

perubahan ketiga UUD 1945, tetapi akan lebih tepat bila alasannya adalah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Manjar Maju. 1995.

Fatmawati. *Hak Menguji (toetsringsrecht) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hakim Indonesia*. Jakarta: Raya Grafindo Persada. 2004.

Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1990.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata-Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tatanegara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1988.

Philips A. Kana. *Konstitusi (UUD) Ditinjau Dari Optik Teori dan Hukum Konstitusi*. Hand Out Materi Perkuliahan Hukum Konstitusi. Jakarta: Program Magister (S2) Ilmu Hukum. Program Pascasarjana. UNKRIS. 2004.

Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Pareira. *Perkembangan Hak Menguji Materiil di Indonesia*. Bandung: Cita Bhakti Akademika. 1996.

_____. *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar*. Bandung: Cita Bhakti Akademika. 1996.

Samsul Wahidin. *Hak Menguji Materiil Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Cendana Press. 1984.

Sekretariat Negara RI. *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Jakarta. 1995.

Sri Soemantri. *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni. 1987.

_____. *Hak Menguji Materiil di Indonesia*. Bandung: Alumni. 1986.

Usep Ranawijaya. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1982.

Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*.