

ANALISIS PENGUJIAN PERATURAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Jamri

Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri

Email : jamrimas1@gmail.com

KMS. Novyar Satriawan Fikri

Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri

Email : novyarsatriawan3@gmail.com

Abstrak

Pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat dua lembaga untuk mengajukan *judicial review*. *Pertama* menguji UU terhadap UUD 1945 kewenangan mengujinya ada pada Mahkamah Konstitusi. *Kedua* pengujian melalui *judicial review* peraturan perundang-undangan dibawah undang undang apabila bertentangan dengan undang-undang kewenangannya berda di Mahkamah Agung. pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut sebenarnya mejaga agar setiap produk peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang di Indonesia dalam pembentukan norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang telah ada pada konstitusi atau UUD 1945, begitu juga dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, dimana UUD 1945 sendiri telah di letakan pada posisi yang paling tinggi pada peraturan perundang-undangan.

I. PENDAHULUAN

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, gagasan untuk menyerahkan kewenangan menguji produk kekuasaan legislatif terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) kepada kekuasaan kehakiman telah lama dikemukakan oleh para pendiri dan tokoh bangsa. Hanya saja perjuangan tersebut hingga runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1999 selalu kandas di tengah jalan.¹ Harusnya, sebagai sarana *check and balances* kewenangan pengujian pada badan kehakiman dianggap sangat penting untuk menghindari kekuasaan yang berlebihan.

Peluang untuk melembagakan gagasan mengenai pentingnya badan kehakiman memiliki kewenangan menguji Undang-Undang (UU) semakin memperoleh dukungan luas dari masyarakat setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilu 1999 memutuskan bahwa perlu di lakukan perubahan terhadap UUD 1945 memalui metode amandemen. Keputusan tersebut merupakan prasyarat untuk menyelenggarakan sistem penyelenggara pemerintahan negara yang lebih demokratis.²

Setelah melalui perdebatan yang sengit akhirnya UUD 1945 mengalami amandemen, dimana salah satu hasil produk amandemen UUD 1945 adalah diberikannya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan melalui

¹ Muladi, *kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab*, leip, Jakarta, 2002, hlm. 42

² Benny k Harman, *Mempertimbangka Mahakamh Konstitusi (sejarah pemikiran pengujian UU terhadap UUD)*, Gramedia, Jakarta, 2013, hlm. 7

mekanisme peradilan atau *judicial review*, pada Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang menguji UU terhadap UUD, sedangkan Mahkamah Agung diberikan wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Munculnya kewenangan pengujian ini tentu merupakan momentum sangat penting bagi Indonesia sebagai sebuah negara hukum dan demokrasi.

Indonesia pasca reformasi sebagai sebuah negara telah mengukuhkan posisi sebagai negara hukum sebagaimana yang telah ditetapkan pada perubahan ke III Amandemen UUD 1945 yang menyatakan secara tegas Negara Indonesia berdasarkan atas hukum.³ Implikasi dari negara hukum tersebut maka segala perbuatan pemerintahan dan rakyat di Indonesia maka harus di dasarkan pada hukum yang telah ditetapkan. Dalam praktek hukum administrasi negara dikenal ada tiga macam norma hukum yang dapat di tetapkan, ketiganya sama-sama bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu;

1. keputusan normatif yang bersipat pengaturan (*regeling*),
2. keputusan normatif yang bersipat penetapan administratif (*beschiking*),
3. keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) atau yang biasa disebut *vonnis*.⁴

Ketiga macam norma hukum tersebut dapat diajukan untuk di uji melalui tatanan hukum yang telah mendapat legalitasnya, misalnya norma hukum *regelling* dapat diajukan melalui proses *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24C UUD 1945 ataupun Mahkamah Agung sesuai dengan pasal 24A UUD 1945, kemudian, norma hukum *beschiking* dapat dilakukan permohonan pengujian ke Peradilan Administrasi (PTUN) dan norma hukum *vonnis* dapat dilakukan pengujian putusan lewat peradilan banding di Pengadilan Tinggi dan seterusnya putusan banding juga dapat di uji melalui peradilan Kasasi di Mahkamah Agung.

Sejarah di Indonesia semenjak negara ini dibentuk mencatat norma hukum dalam bentuk pengaturan perundang undangan telah mengalami beberapa kali perubahan dasar hukumnya dimana pada tahun 1966 negara telah mengukuhkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) Nomor XX/MPRS/1966, kemudian pada tahun 2000 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor III/MPR/2000, pada tahun 2004 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tidak diberlakukan dengan telah diundangkannya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 menyebutkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan antara lain:⁵

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

³ Undang Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3)

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang- Undang*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2006, hlm. 1

⁵ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 7

6. Peraturan Desa

Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut berganti dengan di undangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tanggal 12 Agustus 2011, adapun jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) antara lain adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah

Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum berdasarkan hirarkinya artinya, ketentuan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan ketentuan hirarkinya tidak boleh saling bertentangan, dimana peraturan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang diatasnya sesuai dengan hirarki yang telah di tetapkan pada pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarki.⁶ Untuk menjaga kemurnian antar peraturan perundang-undangan agar tidak saling bertentangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan pengujian yang merupakan lembaga negara yang dijamin kemerdekaannya dalam UUD 1945.⁷

UUD 1945 memberikan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 24A ayat (1) menyebutkan Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang dan mempunyai wewenang yang diberikan oleh undang-undang,⁸ dan Pasal 24C menyebutkan 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.⁹ Rumusan Pasal 24A dan 24C tersebut hanya memberikan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan apabila peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang bertentangan dengan undang-undang maka kewenangan untuk melakukan menguji (*judicial Review*) ada pada Mahkamah Agung, sedangkan apabila undang-undang dianggap bertentangan terhadap UUD 1945, maka kewenangan mengujinya berada di Mahkamah Konstitusi. Kewenangan menguji sebagaimana dimaksud Pasal 24A dan 24C UUD 1945 tidak memberikan kewenangan untuk melakukan menguji pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Yang menjadi pertanyaan bagaimana menguji Peraturan perundang-undangan khususnya

⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat 2

⁷ Fatmawati, *Hak Menguji Yang dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 18

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A ayat 1

⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24C ayat 1

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi khususnya terhadap UUD 1945, dan lembaga mana yang berwenang untuk melakukan mengujinya?

II. METODE PENELITIAN

Adapun jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini ialah penelitian hukum yang bersifat normatif.¹⁰ Penelitian normatif merupakan penelitian dalam bidang hukum yang digunakan untuk membahas tentang sistematika hukum dan sejarah hukum.¹¹ Penelitian bidang hukum dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, data dapat dianalisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif merupakan analisis dengan mendeskripsikan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum.¹² Tahapan analisis ini dimulai dari pengumpulan data, pengolahan data dan terakhir penyajian data. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara deduktif ialah memaparkan penelitian hukum dari umum ke khusus.¹³

III. PEMBAHASAN

A. Analisis filosofis Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Dalam kepustakaan hukum tata negara, aliran pemikiran yang menghendaki pengujian peraturan yang lebih rendah terhadap pengaturan yang lebih tinggi, termasuk menguji Undang-Undang terhadap UUD seperti diterapkan di banyak negara masa kini berkaitan erat dengan gagasan yang membentuk pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (*constitutional government*). Gagasan ini dikemukakan oleh John Locke seorang pemikir besar tentang negara dan hukum dari Inggris untuk membenarkan pemerintahan *monarchi* terbatas pada pertengahan abad ke 17.¹⁴ Ajaran Locke tersebut mengendalikan bahwa konstitusi merupakan norma hukum tertinggi yang menjadi sumber pembentuk norma-norma hukum lain yang berlaku dalam negara. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi ini menuntut suatu mekanisme untuk menjamin kedudukan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi dan memaksa semua penyelenggara negara mematuhi norma hukum tertinggi tersebut.¹⁵

¹⁰ *Panduan dan Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI), Tembilahan, 2012, hal. 12.

¹¹ *Ibid.* hlm. 12.

¹² *Ibid.* hlm. 15.

¹³ *Ibid.* hlm. 15.

¹⁴ Ajaran John Locke ini membenarkan adanya pembatasan terhadap pemerintahan monarkhi untuk melindungi kepentingan individu. Terjemahan R. Wiratno dan Djamiludin Dt. Singamangkuto, Pembangunan Jaya, Jakarta, 1954, hlm. 173

¹⁵ Benny K. Harman, *op. cit*, hlm. 49

Mekanisme untuk menjaga superioritas konstitusi dan cara agar setiap penyelenggara negara mematuhi konstitusi sangat bervariasi di setiap negara perbedaan mekanisme dan cara tersebut dipengaruhi oleh latar belakang sejarah, pengalaman politik, pandangan kenegaraan dan sistem hukum yang berlaku dimasing-masing negara. Faktor-faktor itu telah menyebabkan mengapa ada negara yang menyerahkan kekuasaan untuk menjaga superioritas kepada badan kehakiman (*judicial review*), ada yang menyerahkan kepada pembentuk undang-undang sendiri (*legislative review*) dan bahkan ada yang menyerahkannya kepada pemerintah (*executive review*).¹⁶

Indonesia sendiri sebagai negara hukum juga selain menjaga superioritas konstitusi juga menjaga superioritas legalitas atau peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Selain pengujian undang-undang terhadap UUD juga prinsip peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang juga diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 ayat (2) menyebutkan:¹⁷

Dalam hal suatu undang-undang di bawah undang-undang diduga bertentangan Undang-Undang Pengujiannya kewenangannya di Mahkamah Agung.

Secara filosofis pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut sebenarnya menjaga agar setiap produk peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang di Indonesia dalam pembentukan norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang telah ada pada konstitusi atau UUD, begitu juga dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, dimana UUD sendiri telah di letakan pada posisi yang paling tinggi pada peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat pada hirarki perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁸

Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/kota;

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mempunyai kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarki¹⁹ yang telah ditetapkan tersebut.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 50

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 9 ayat (2)

¹⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1)

¹⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (2)

Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan telah mendapatkan pengundangan dalam lembaran negara, namun setelah diundangkan undang-undang yang telah diundangkan maka undang-undang tersebut berlaku, walaupun dalam pemberlakuan undang-undang tersebut ternyata ada yang merasa hak konstitusionalitasnya diabaikan misalnya Warga Negara Perorangan, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Badan Hukum maupun Lembaga Negara merasa tersebut dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji (*judicial review*) undang-undang yang telah diundangkan untuk dibatalkan baik sebagian maupun keseluruhan, hal ini sesuai dengan kewenangan MK sendiri yang telah diatur pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan:

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 tentang perselisihan hasil pemilihan umum.²⁰

Pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang apabila sudah diundangkan maka apabila dianggap bertentangan dengan undang-undang pemberlakuannya dapat diuji melalui Mahkamah Agung (MA) dimana kewenangan MA sebagaimana yang termaktub pada UUD 1945 Pasal 24A menyebutkan Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.²¹ atau dengan sebutan lainnya *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Ini bertujuan agar setiap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang agar tidak bertentangan dengan undang-undang (tidak bertentangan secara legalitas).

Dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang apabila bertentangan dengan undang-undang selain melalui mekanisme *judicial review* melalui Mahkamah Agung di Indonesia juga dilakukan melalui mekanisme *executive review* oleh Menteri dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Provinsi, dan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²² Dimana menteri dapat membatalkan Peraturan Daerah Provinsi yang apabila dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tanpa melalui mekanisme peradilan (*judicial review*), begitu juga Gubernur atas nama Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-

²⁰ UUD 1945 Pasal 24C ayat (1)

²¹ UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”

²² Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
Dan ayat (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

undangan yang lebih tinggi tanpa melalui *mekanisme judicial review* di Mahkamah Agung, namun cukup melalui *executive review* saja.

B. Analisis sosilogis Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Melembagakan sistem pengujian undang-undang erat hubungannya dengan cita-cita untuk membangun ideologi negara hukum dan konstitusionalisme, yaitu paham pembatasan kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan negara itu diperlukan agar mereka yang memegang kekuasaan tidak menyalahgunakan kekuasaan sehingga merugikan hak-hak warga negara baik secara konstitusionalitas maupun hak warga negara secara legalitas.²³ Sesuai dengan ajaran Montesquieu, kekuasaan negara terdiri dari atas tiga cabang yakni kekuasaan membentuk undang-undang (*legislative*), kekuasaan melaksanakan undang-undang (*executive*) dan kekuasaan mengadili pelanggaran undang-undang (*yudikatif*).

Menurut Benny K Harman meskipun kekuasaan membuat undang-undang merupakan kekuasaan negara tertinggi lantaran ada padanya berdasarkan mandat rakyat namun itu tidak berarti kekuasaan membuat undang-undang dapat bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan fungsinya. Kekuasaan perundang-undangan juga harus di batasi dan cara yang efektif untuk membatsi tersebut adalah dengan menyusun konstitusi atau UUD. Sistem pengujian undang-undang di lembaga untuk mengontrol kekuasaan membuat undang-undang agar tidak menghasilkan undang-undang yang melanggar UUD atau melanggar konstitusi.²⁴

Seperti di kemukakan Agresto, gagasan perlunya pengujian Undang-Undang awalnya tumbuh dan berkembang dalam praktek di pengadilan di daerah-daerah jajahan sebagai senjata untuk melawan dan menentang kesewenang-wenangan rezim kolonial. Namun, dalam perkembangannya gagasan tersebut tidak lagi dikaitkan dengan kepentingan-kepentingan yang berhubungan dengan kepentingan rakyat jajahan melawan pemerintahan kolonial. Kini gagasan pengujian peraturan perundang-undangan secara perlahan di pautkan dengan gagasan tentang konstitusionalisme dan legalitas, bahkan telah menjadi salah satu persyaratan yang diperlukan untuk tegaknya ideologi negara hukum yang dikembangkan di negara-negara demokrasi moderen.²⁵

Dalam kerangka pikir untuk menegakan ideologi negara hukum atau konstitusionalisme, pengujian undang-undang oleh badan kehakiman memiliki sekurang-kurangnya sepuluh fungsi pokok. Kesepuluh fungsi pokok ini merupakan dasar atau landasan teoritis untuk membenarkan pengujian undang-undang terhadap konstitusi di negara moderen.²⁶

Kesepuluh fungsi pokok pengujian undang-undang oleh badan kehakiman adalah sebagai berikut :²⁷

²³ Benny K. Harman, op., cit. hlm. 95

²⁴ *Ibid.*

²⁵ John Agresto, *The Supreme Court and Constitutional Democracy*, Cornell University Press, 1984, hlm. 52

²⁶ Benny K. Harman, op., cit. hlm. 96

²⁷ *Ibid.*

1. Untuk melindungi konstitusi sebagai hukum tertinggi.
2. Untuk menjamin pelaksanaan tujuan penyusunan konstitusi.
3. Untuk memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai fundamental kenegaraan yang terkandung dalam konstitusi.
4. Untuk mengontrol kekuasaan legislatif.
5. Untuk menjamin penyelenggara negara dan rakyat mematuhi konstitusi.
6. Untuk menjamin tegaknya prinsip kontrol dan keseimbangan.
7. Untuk mencegah tirani mayoritas atau mengontrol prinsip hukum mayoritas.
8. Untuk menegakan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.
9. Untuk mewujudkan idiologi negara hukum.
10. Untuk menjaga konsistensi sistem hirarki norma hukum.

Dalam ketatanegaraan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak terlepas dari sistem hirarki dalam pembentukan norma hukum perundang-undangan. Adapun kekuatan hirarki pembentukan norma hukum sangat menentukan bagaimana pengujian dilakukan. Sebagaimana yang terdapat di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa kedudukan perundang-undangan itu dimulai dari UUD 1945 sebagai konstitusi, kemudian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, kemudian Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, kemudian Peraturan Pemerintah, kemudian Peraturan Presiden, kemudian Peraturan Daerah Provinsi, dan kemudian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁸

Setiap undang-undang yang di bentuk dan di undangkan harus tidak boleh bertentangan dengan norma-norma yang ada pada UUD 1945 atau konstitusi. Begitu juga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang telah di undangkan, oleh karena itu apabila setiap undang-undang yang telah ditetapkan dan di undangkan apabila dianggap bertentangan dengan UUD 1945, maka undang-undang tersebut dapat di ajukan permohonan ke MK untuk melakukan *judicial review* atas undang-undang terhadap UUD 1945, hal ini bertujuan untuk menjaga kemurnian atas norma- norma yang ada pada UUD 1945 sebagai konstitusi atau juga untuk menjamin hak-hak konstitusionalitas yang melekat pada setiap warga negara.

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Bila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undng sebagaimana yang terdapat pada hirarki peraturan perundang-undangan adalah; Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ kota, jika dalam pembentukannya dianggap bertentangan dengan Undang-Undang yang berdampak adanya hak legalitas warganegara di rugikan, maka pengujian melalui mekanisme peradilan atau *judicial review* dapat di tempuh melalui lembaga Mahkamah Agung (MA), hal ini sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh MA

²⁸ Undang-undang nomor 12 tahun 2011, Pasal 7 ayat (1)

Jenis dan hirarki peraturan perundng-undangan terdiri atas:a.Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;b.Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e.Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/kota;

sebagaimana yang termaktub di UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila bertentangan dengan undang-undang bertujuan menjaga kemurnian norma-norma yang telah ada pada undang-undang, sehingga setiap produk norma-norma dibawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ kota tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, konsep ini disebut dengan kemurnian legalitas.

Pengujian peraturan perundang-undangan selain menjaga kemurnian konstitusionalitas dan kemurnian legalitas di Indonesia juga secara sosiologis untuk menjaga mekanisme sistem *check and balances*, sebagaimana diketahui bahwa Secara konseptual, prinsip *check and balance* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur secara sistematis.

Prinsip pemisahan kekuasaan membagi tanggungjawab pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi di sini memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan khusus, dan kompromi politik. Sebagai ilustrasi bisa dilihat dari uraian berikut; undang-undang dibuat atas persetujuan bersama DPR dan Presiden sebagai implementasi fungsi legislasi. Namun cabang kekuasaan yudikatif dapat membatalkan produk hukum tersebut dengan fungsi *judicial review* yang dimilikinya yakni hak untuk menguji apakah suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi.²⁹ Atau Peraturan Pemerintah di buat oleh Presiden sebagai pelaksanaan atas undang-undang, Peraturan Presiden dibuat oleh presiden sebagai pelaksana atas Peraturan Pemerintah sebagai cabang kekuasaan eksekutif dapat dibatalkan oleh cabang kekuasaan yudikatif seperti MA melalui proses *judicial review*.

Mekanisme *check and balances* juga pada produk pembentukan peraturan daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah melalui mekanisme *eksekutive review* dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan peraturan daerah provinsi bila oleh pemerintah dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁰ Begitu juga pemerintah melalui mekanisme *eksekutive review* dalam hal ini Gubernur atas nama Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/kota bila Peraturan Daerah Kabupaten/kota tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³¹

C. Analisis yuridis Pengujian Peraturan Perundang-undangan

²⁹ Muladi, *op. cit.* hlm.5

³⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (1)

³¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (2)

Pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami pasang surut bagaimana cara melakukan pengujian (*review*) nya, hal ini dipengaruhi berbagai macam pandangan dari ahli berkaitan dengan produk hukum pengujian, sebab bentuk produk hukum atau pembentukan norma hukum secara langsung akan berpengaruh terhadap *review* atau pengujian.

Jika bentuk norma hukum berkaitan dengan *reggeling* atau norma hukum yang mengatur secara umum maka pengujian atau *review* bisa dilakukan melalui kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang disebut dengan *judicial review*. Namun jika norma hukum itu bersifat penetapan secara khusus atau *beschiking* maka pengujiannya dilakukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Dalam sejarah dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. Dimana mulai periode tahun 1966 sampai dengan periode sekarang sudah ada beberapa dasar hukum peraturan perundang-undangan antara lain adalah TAP MPRS NOMOR XX/MPRS/1996, TAP MPR NOMOR III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004.

- a. Hirarki peraturan perundang-undangan menurut TAP MPRS NOMOR XX/MPRS/1996 :³²
 - 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - 2) Tap MPR
 - 3) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - 4) Keputusan Presiden (Kepres)
 - 5) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain.
- b. Hirarki peraturan perundang-undangan menurut TAP MPR NOMOR III/MPR/2000:³³
 - 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - 2) Tap MPR
 - 3) Undang-undang
 - 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - 5) Keputusan Presiden (Kepres)
 - 6) Peraturan Daerah (Perda)
- c. Hirarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004:³⁴
 - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
 - 3) Peraturan Pemerintah (PP)
 - 4) Peraturan Presiden (Perpres)
 - 5) Peraturan Daerah
 - Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi

³² TAP MPRS NOMOR XX/MPRS/1996

³³ TAP MPR NOMOR III/MPR/2000

³⁴ menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Pasal 7 ayat 1

- Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten /kota
 - Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh BPD
- d. Hirarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.³⁵
- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)
 - 3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
 - 4) Peraturan Pemerintah (PP)
 - 5) Peraturan Presiden (Perpres)
 - 6) Peraturan Daerah

Semenjak Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang kemudian di ganti dengan Undang-undang nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pembentukan norma hukum yang berkaitan dengan pengaturan (*regelling*) dan keputusan (*beschiking*) di pisahkan secara tegas, karena dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan³⁶ dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan³⁷ Keputusan Presiden maupun Keputusan Menteri tidak lagi dimasukkan dalam norma hukum *regelling* atau produk hukum perundang-undangan.

Jumly Assiddiqie menyebutkan bahwa sebelum ditetapkannya undang undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan antara produk *reggeling* dan *beschiking* disamakan misalnya pada TAP MPRS NOMOR XX/MPRS/1996 dan TAP MPR NOMOR III/MPR/2000 adanya produk Keputusan Presiden yang merupakan produk Keputusan yang bersifat khusus (*beschiking*), karena produk keputusan yang bersifat khusus semacam *beschiking* jikalau terjadi permohonan gugatan untuk menguji produk keputusan tersebut kewenangannya berada pada Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan kewenangan untuk menguji Undang-Undang apabila bertentangan dengan Undang-Undang Dasar kewenangannya berada di Mahkamah Konstitusi, dan apabila menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang apabila bertentangan dengan undang-undang kewenangan menguji berada di Mahkamah Agung³⁸ Harusnya kedua produk hukum tersebut dipisahkan secara jelas, dan baru kemudian setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khusus mengenai produk keputusan presiden tidak lagi

³⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat 1

³⁶ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 1: 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; 3) Peraturan Pemerintah (PP); 4) Peraturan Presiden (Perpres); dan 5) Peraturan Daerah

³⁷ 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Ketetapan MPR; 3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; 4) Peraturan Pemerintah (PP); 5) Peraturan Presiden (Perpres); dan 6) Peraturan Daerah

³⁸ Jumly Assiddiqie, op, cit, hlm. 255

bagian dari peraturan perundang-undangan, pemisahan semacam ini lebih tepat sebagai penegasan produk mengatur (*reggeling*).³⁹

Dengan pemisahan produk hukum *beschiking* dan produk hukum *reggeling* yang sangat tegas di pembentukan peraturan perundang-undangan, maka menjelaskan secara tegas bagaimana mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan apabila pengujian tersebut dilakukan melalui mekanisme peradilan (*judicial review*) sebagaimana wewenang pengujian tersebut merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang terdapat pada Bab IX Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengenai Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 ayat (2) yang menyebutkan

“kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Sebuah Mahkamah Konstitusi”.⁴⁰

Rancangan Undang-Undang yang telah disahkan menjadi Undang-Undang oleh pemerintah, namun apabila pada saat undang undang tersebut telah mendapatkan pengesahan dan berlaku, namun akibat dari pemberlakuan undang-undang yang telah disahkan tersebut menurut sebagian ataupun Warganegara, undang-undang yang telah disahkan tersebut dianggap melanggar hak konstitusional, atau bertentangan dengan UUD 1945, maka dapat melakukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian dengan cara *judicial review*.

D. Analisis Politik Hukum Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merubah komposisi dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut tampak jelas di Pasal 7 Undang-Undan Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undan Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan meniadakan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menyebabkan hilangnya fungsi Tap MPR. Tap MPR yang masih eksis tidak bisa dirujuk dalam rangka pengambilan hukum dan kebijakan. Ketiadaan fungsi menyebabkan Tap MPR dilupakan begitu saja, padahal terdapat sejumlah norma di dalam Tap MPR tersebut

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 kemudian di ganti dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memuat ketentuan baru yang memasukkan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar tahun 1945

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Undang Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24 ayat (2)

2. Tap MPR
3. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini tentunya patut untuk dianalisa berkaitan dengan pertanyaan bagaimana menguji (*toetsingrecht*) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).? Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya terdapat materi muatan baru yang ditambah dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 antara lain adalah;⁴¹

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hirarkinya di tempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan perundang-undangan yang lainnya.
3. Pengaturan mekanisme pembahsan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
4. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan
6. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di pasal 7 ayat 1 huruf b menyebutkan “yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam di pasal 2 dan pasal 4 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan status hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 agustus 2003.”⁴²

Pada dasarnya, kedudukan sebuah lembaga menentukan kewenangan yang diberikan UUD 1945 kepada lembaga tersebut. Dilihat dari sifat dan karakteristik suatu norma hukum, Tap MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, karena Tap MPR masih merupakan suatu aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*). Tap MPR seharusnya merupakan suatu keputusan yang hanya mengikat dan ditujukan kepada Presiden,

⁴¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁴² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Penjelasan terhadap Pasal 7 ayat 1 huruf b

karena Tap MPR merupakan sebuah amanat yang harus dijalankan oleh presiden dalam rangka menjalankannya pemerintahannya serta tidak mengatur umum. Sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara, maka Tap MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan⁴³

Keberadaan Tap MPR tentu tidak dapat disejajarkan dengan undang-undang, karena Tap MPR adalah merupakan produk dari lembaga Tertinggi Negara pada saat dimana Tap MPR ditetapkan, jadi keberadaan Tap MPR lebih tepat disejajarkan dengan Konstitusi, dimana sama-sama yang membentuk atau yang menetapkan ialah lembaga Tertinggi yakni MPR, keberadaan Tap MPR pembuatannya setelah UUD 1945 diamandemen baru bisa disejajarkan dengan kedudukan undang-undang dalam hirarki perundang-undangan, namun tentu pemberlakuannya hanya sebatas norma kedalam internal MPR sendiri.⁴⁴ Namun bukan berarti bahwa Tap MPR yang telah ada dan masih berlaku sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bisa disebut dengan Konstitusi, sebab TAP MPR yang ada tersebut tidak memuat materi muatan konstitusi sebagaimana yang dipersyaratkan konstitusi itu sendiri. Hanya Tap MPR tersebut kedudukannya disejajarkan dengan konstitusi karena dilihat dari lembaga yang membentuknya saja.⁴⁵

Analisa Pengujian Tap MPR dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan bisa dibahas apakah pengujiannya melalui sistem peradilan yang disebut dengan *judicial review*, atau pengujian diluar pengadilan (*toetsingrecht*). Untuk melihat pengujian melalui peradilan dalam sistem hukum ketatanegaraan hanya ada dua lembaga negara yang diberikan wewenang melakukan *judicial review*, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA).

1. *Judicial Review* melalui Mahkamah Konstitusi

Ditematkannya kembali Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran dari kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu penyempurnaan tersebut adalah penambahan Ketetapan MPR/S sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditempatkan setelah UUD 1945. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan sesuai pula dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.⁴⁶

⁴³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, buku 1, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 90

⁴⁴ Jimly Assididqie, op, cit, hlm. 243

⁴⁵ Edi Munarman, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Jogjakarta, 2012, hlm. 64

⁴⁶ Titik Triwulan Tutik. "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20 No. 1, Januari 2013, hlm. 3.

Tap MPR yang masih berlaku sampai tahun 1960 sampai dengan 2002 hanya berjumlah 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, keenam tersebut antara lain adalah:⁴⁷

- a. Tap MPR XXV/MPRS/1966 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebar atau mengembangkan Fahaman atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, Diberlakukan kedepan dengan keadilan dan menghormati Hukum, Prinsip Demokrasi dan Hak Asasi Manusia.
- b. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 Tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, tetap diberlakukan dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi, Usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan Pasal 33 Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- c. Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara yang Negara bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tetapi masih ada aspek yang terkait dengan Mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan hingga saat ini, sehingga ketetapan dinyatakan masih tetap berlaku.
- d. Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa,
- e. Tap MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa depan.
- f. Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Mahkamah Konstitusi tentu diragukan kewenangannya untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut sebagaimana yang terdapat dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan

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 di berikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus tentang perselisihan hasil pemilihan umum.⁴⁸

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 secara jelas tidak menyebutkan bahwa MK diberikan kewenangan menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun MK hanya diberikan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD, oleh karena itu pengujian melalui *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimahkamah Konstitusi tentu tidak dapat

⁴⁷ Tomi Agustian, *Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014* Artikel dalam *Jurnal*, Lex Renaissance, No1. Vol 1, Januari 2016 hlm. 6-7

⁴⁸ UUD 1945 Pasal 24C ayat (1)

diberlakukan oleh Mahkamah Konstitusi karena bukan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang ada di UUD 1945.

2. *Judicial review* Melalui Mahkamah Agung

Mahkamah agung sebagai salah satu lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) menyebutkan

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”

Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dengan jelas menyebutkan kewenangan MA tidak termasuk mempunyai kewenangan untuk melakukan *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, MA hanya diberikan kewenangan dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang. Sehingga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat dilakukan *judicial review* di MA.

3. *Legislative Review* Melalui Lembaga MPR

Perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances* dalam mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan kesediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum.⁷ Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak yang sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada satu sisi, ada lembaga yang mendapat proporsi baru dengan bertambahnya wewenang secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu ada juga lembaga yang hilang kewenangannya karena sudah tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan. Di antara implikasi perubahan UUD 1945, yang paling tampak perubahan kewenangannya adalah perubahan kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁴⁹

Sebelum perubahan UUD 1945, Indonesia menganut prinsip supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelebagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui Dewan Perwakilan Rakyat, Perwakilan Daerah (*regional representation*) melalui dewan utusan daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui utusan golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan Majelis

⁴⁹ R. Agung Laksono, “Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”, Artikel dalam *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No. 1, 2009, hlm. 48.

Permusyawaratan Rakyat sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat⁵⁰

Dari sudut pandang yuridis ketatanegaraan pasca perubahan sistem MPR ke sistem trikameral yang terdiri dari lembaga DPR dan DPD telah memposisikan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.⁵¹ Berbeda dengan MPR sebelum amandemen UUD 1945, MPR diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang diberikan kewenangan untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁵²

Pengujian Tap MPR setelah tidak mendapat tempat melalui proses *judicial review* melalui MK dan MA, maka pembahasan yang menarik dapat ditarik melalui *toetsingrecht* kepada lembaga yang membuatnya atau bisa disebut sebagai *legislative review*, hanya yang menjadi persoalan pengujian ialah, apakah lembaga MPR sendiri bisa diberikan wewenang untuk melakukan *legislative review* terhadap produk Tap MPR yang berlaku saat ini?.

Moh. Mahfud MD menyebutkan Tap MPR yang ada saat ini berjumlah enam Tap MPR yang masih diberlakukan sebagaimana yang ditetapkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 s/d 2002, tidak bisa dicabut baik melalui mekanisme *judicial review* ke MK karena MK tidak diberikan wewenang oleh UUD 1945 ataupun melalui *legislative review* atau Lembaga MPR sendiri, hal ini disebabkan Tap MPR dibentuk oleh MPR sebagai Lembaga Tertinggi pada masa itu, sedangkan Lembaga MPR sekarang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi sebagaimana MPR terdahulu, sehingga Tap MPR yang ada sekarang ini bersifat permanen, jalan satu-satunya untuk mencabut atau menguji Tap MPR harus dilakukan terlebih dahulu melalui amandemen terhadap UUD 1945.⁵³ Hal tersebut dapat dilaksanakan tergantung dari kemauan kebijakan politik hukum yang akan dijalankan, Apakah pengujian diberikan melalui mekanisme *judicial review* misalnya kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, atau pengujiannya cukup dilakukan melalui proses *legislative review*, proses ini harus mengembalikan kewenangan MPR sebagai lembaga Tertinggi kembali.

IV. PENUTUP

Secara yuridis pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat dua lembaga untuk mengajukan *judicial review*. *Pertama* menguji UU terhadap UUD 1945 kewenangan mengujinya ada pada Mahkamah Konstitusi. *Kedua* pengujian

⁵⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit P.T. Alumni, Bandung, 2006, hlm. 145.

⁵¹ Moh. Mahfud MD, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jedral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2010, hlm. 7

⁵² Lihat UUD tahun 1945 sebelum diamandemen.

⁵³ Moh. Mahfud MD, diskusi Indonesia Lawyer Club, Tv One, 17 Mei 2016, Pukul 23.10 Wib, dengan Judul "PKI Bangkit Lagi?"

melalui *judicial review* peraturan perundang-undangan dibawah undang undang apabila bertentangan dengan undang-undang kewenangannya berda di Mahkamah Agung. Secara filosofis pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut sebenarnya mejaga agar setiap produk peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang di Indonesia dalam pembentukan norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang telah ada pada konstitusi atau UUD 1945, begitu juga dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, dimana UUD 1945 sendiri telah di letakan pada posisi yang paling tinggi pada peraturan perundang-undangan. sedangkan secara sosiologis pengujian peraturan perundang-undangan dimaksudkan menjaga kemurnian norma-norma konstitusi yang terdapat dalam UUD 1945 dan norma-nora legalitas yang terdapat pada undang-undang agar peratuarn perundang-undangan dibawah undang-undang tidak bertentangan. Khusus keberadaan Tap MPR, Secara konstitusional maupun secara legalitas pengujian terhadap Tap MPR tidak dapat diberlakukan, baik pengujian itu dengan sistem *judicial review* melalui peradilan maupun pengujian dilakukan melalui mekanisme *legislatif review*, hal ini dikarenakan tidak adanya instrumen hukum yang terdapat pada UUD 1945 maupun dalam undang-undang, disamping itu Lembaga MPR saat ini tidak lagi menjadi Lembaga MPR sebagaimana UUD 1945 sebelum diamandemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara

DAFTAR PUSTAKA

- Benny k Harman, *Mempertimbangka Mahakamh Konstitusi (sejarah pemikiran pengujian UU terhadap UUD)*, Gramedia, Jakarta, 2013
- Edi Munarman, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Jogjakarta, 2012
- Fatmawati, *Hak Menguji Yang dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006
- Indra Muchlis Adnan dkk, *Panduan dan Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI), Tembilahan, 2012
- Jimlly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang- Undang*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2006
- John Agresto, *The Supreme Court And Constitusional Democracy*, Cornell University Press, 1984
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, buku 1, Kanisius, yogyakarta, tanpa tahun
- Muladi, *kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab*, leip, Jakarta, 2002
- Moh. Mahfud MD, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jedral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2010
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit P.T. Alumni, Bandung, 2006

JURNAL

- Titik Triwulan Tutik. “*Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”. Artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20 No. 1, Januari 2013

- Tomi Agustian, *Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014* Artikel dalam *Jurnal*, Lex Renaissance, No1. Vol 1, Januari 2016
- R. Agung Laksono, “*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*”, Artikel dalam *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No. 1, 2009

PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan