

PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA¹

Oleh: Sergio Rawung²
Toar Neman Paliligan³
Nixon Lowing⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui tata cara pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, serta untuk mengetahui kedudukan Mahkamah Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang didasarkan pada Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Penanganan atau hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dengan tahapan yakni pengajuan permohonan, pendaftaran permohonan, pengiriman salinan permohonan kepada termohon, pengiriman jawaban dari termohon, penunjukan majelis hakim, pemeriksaan perkara, putusan, pemberitahuan putusan dan pelaksanaan putusan. 2. Mahkamah Agung memiliki kedudukan sebagai lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Agung dijalankan dengan prinsip Checks & Balance, dengan mendasarkan kekuasaan kehakiman yang dijalankan secara merdeka dan bebas dari pengaruh atau campur tangan kekuasaan negara lainnya.

Kata Kunci: Peraturan Perundang-Undangan, Mahkamah Agung, Kekuasaan Kehakiman.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, artinya negara diselenggarakan atas dasar hukum, atau sering juga disebut negara hukum (*rechstaat*),⁵ tidak atas

dasar kekuasaan belaka (*machstaat*). Dari prinsip yang dianut dalam hukum dasar ini, mengandung arti kekuasaan tertinggi di dalam negara Indonesia adalah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya. Hukum menjadi titik sentral dalam kehidupan perorangan, masyarakat, bangsa dan negara.⁶

Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar tentang *rechtstaat*, di mana syarat-syaratnya adalah⁷: (1) Asas legalitas, yaitu setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan; (2) Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan; (3) Hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat, dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang; (4) Tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah.

Bertolak dari konstruksi keempat syarat ini, memunculkan konsep negara hukum Indonesia sebagai negara hukum modern.⁸ Ide negara hukum ini akan terus berkembang sesuai perkembangan masyarakat atau zaman, seperti halnya demokrasi yang terus berkembang.⁹

Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Penjelasan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman).

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengatur beberapa jenis peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hirarkis peraturan perundang-undangan tersebut meliputi: Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah

⁶ Wahjono, Padmo, Indonesia Negara Berdasarkan Hukum, Jakarta: Balai Aksara, 1986, Hlm.14

⁷ Hadjon, Philipus M., Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Surabaya: Bina Ilmu, 1972, Hlm.48.

⁸ Nasution, Bahder Johan, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia, Bandung: Mandar Maju, 2011, Hlm.48

⁹ Sibuea, Hotma P., Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta: Erlangga, 2010, Hlm.9.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Pada Fakultas Hukum UNSRAT NIM 15071101376

³ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁵ Azhary, Tahir. Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, Hlm.63.

Kabupaten/Kota. Selain jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 tersebut, terdapat beberapa jenis peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang mengatur jenis lain peraturan perundang-undangan tersebut terdapat dalam pasal 8 ayat (1) UU No, 12/2011 antara lain meliputi peraturan yang ditetapkan oleh lembaga negara yang diatur kedudukannya dalam UUD, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang.

Undang-Undang No. 12/2011 juga mengatur tentang prosedur pengujian peraturan perundang-undangan. Pasal 9 ayat (1) UU No. 12/2011 mengatur bahwa pengujian terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konsitusi. Selanjutnya, Pasal 9 ayat (2) mengatur bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Propinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Objek pengujian yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung ini masih ditambah dengan peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam kategori Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011.

Pengujian peraturan perundang-undangan ini menjadi faktor penting dalam menjaga kualitas peraturan perundang-undangan di negara kita. Pengujian peraturan perundang-undangan ini merupakan suatu alat kontrol masyarakat terhadap hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh lembaga negara. Mekanisme ini bertujuan untuk menjaga konsistensi peraturan perundang-undangan terutama terhadap prinsip-prinsip dasar kehidupan bernegara yang sudah dijamin dalam UUD.

Pasca amandemen UUD, terdapat mekanisme baru dalam sistem ketatanegaraan dengan diaturnya *judicial review* Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi. Mekanisme ini membuka hak bagi warga negara untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang apabila terdapat undang-undang yang merugikan hak konstitusional warga negara. Pengujian untuk tingkat undang-undang merupakan sistem yang baru, sebelumnya dalam sistem perundang-undangan Indonesia telah diterapkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Agung ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah tata cara pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung?
2. Bagaimanakah kedudukan Mahkamah Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah metode pendekatan yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Tata Cara Pengujian Peraturan Perundang-Undanguan Oleh Mahkamah Agung

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum, oleh karena itu pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses untuk menguji akan berkaitan dengan siapa dan apa dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan.¹⁰ Objek pengujian peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*), yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum serta harus sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

Sebagai kesatuan tatanan hukum, seharusnya antara satu peraturan perundang-undangan dengan yang lainnya tidak ada pertentangan. Dalam praktiknya, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan. Menurut Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan yang tidak konstitusional (*unconstitutional statute*) adalah *invalid (void)*. Pernyataan undang-undang invalid sendiri pernyataan yang tidak bermakna (*a meaningless statement*) karena undang-undang yang invalid bukanlah undang-undang. Sebuah norma hukum tidak valid adalah bukan norma yang eksis, secara hukum adalah bukan entitas dari norma hukum.¹¹

¹⁰ Zainal Arifin Hoesein. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, Hlm.31

¹¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*. New York, 1996.Hlm.155.

Hak menguji (*toetsingsrecht*) dapat dilakukan dalam bentuk hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*) yang berkaitan dengan pengujian terhadap prosedur dan cara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*) berkaitan dengan pengujian terhadap substansi peraturan perundang-undangan. Pengujian dapat didasarkan pada prinsip *lex specialis derogate lex generalis*, di mana suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun substansinya bertentangan dengan materi yang lebih umum. Demikian pula sebaliknya suatu peraturan dapat juga dinyatakan tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superiori derogate lex inferiori*.¹²

Baik di negara-negara *common law* maupun di negara *civil law* memberi hak menguji kepada kekuasaan kehakiman yaitu hak menguji peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat tata usaha negara dengan model yang berbeda beda. Pengujian peraturan perundang-undangan ada yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang atau melalui organ khusus seperti *judicial review*.

Judicial Review adalah pengujian kepada produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Lembaga ini memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi untuk menguji produk hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif. Kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) ini juga dipercaya dilakukan untuk menjalankan fungsi *check and balances* di antara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi tersebut dilakukan untuk menghindari kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara.

Dalam sejarahnya pada saat pertama kalinya dilaksanakan di Amerika, Amerika belum memiliki pengaturan pada konstitusi atau undang-undang. Tidak ada aturan yang memperkenankan adanya kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Agung (MA). Namun ketua MA saat itu, Jhon Marshall menyatakan bahwa terdapat kewajiban konstitusional para hakim pada saat disumpah untuk menjaga konstitusi. Marshal menyandarkan argumentasi bahwa dengan pernyataan sumpah memberikan kewajiban pada MA untuk menjaga supremasi konstitusi. Hal ini memberikan kewajiban kepada MA untuk dapat menyatakan undang-undang tidak memiliki kekuatan yang mengikat apabila

undang-undang tersebut dianggap melanggar konstitusi. Kasus untuk pertama kali tersebut dikenal dengan kasus *Marbury vs Madison* pada tahun 1803.¹³

Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa 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". Kemudian dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (2) dinyatakan bahwa "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undang dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Lebih lanjut Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara.¹⁴

Kewenangan yang diberikan konstitusi kepada Mahkamah Agung diantaranya adalah sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman, yakni menguji peraturan perundang-undang. Atau secara populer disebut Hak Uji Materiil atau *Judicial Review*. Tujuan utama pemberian kewenangan hak menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung dalam melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman adalah untuk mempertegas dan memperkuat peran dan tugasnya. Hal ini dimaksudkan agar Mahkamah Agung melakukan pengawasan terhadap semua tindak tanduk pemerintah atau penguasa (*to enable the judge to exercise control of government's action*).¹⁵

Selain telah disebutkan dalam Pasal 24A ayat (1) mengenai kewenangan hak uji undang-undang, kewenangan ini juga dikemukakan pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman) yang berbunyi; menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Lebih lanjut penjelasan pasal ini menyatakan, ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

¹³ Maria Farida, Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undang dalam Teori Perundang-Undang. Jakarta: Seri Buku Ajar FHUI, 2000, Hlm.105.

¹⁴ Rimdan, Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi. Jakarta: Kencana, 2012, Hlm.148

¹⁵ M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997, Hlm.143.

¹² *Ibid*, Hlm.159

mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilaksanakan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁶

Meski demikian hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan dan dilimpahkan konstitusi dan undang-undang kepada Mahkamah Agung sifatnya terbatas, tidak menyeluruh meliputi semua hak uji. Kewenangannya hanya meliputi kewenangan hak uji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang. Sehingga kewenangan hak menguji yang dimiliki Mahkamah Agung tidak menjangkau kepada menguji undang-undang dengan UUD NRI 1945, tetapi hanya menguji antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, seperti menguji undang-undang dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri atau Perda, dan sebagainya.

Pengaturan mengenai prosedur pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang disinggung dalam UU No. 3/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Beberapa materi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut antara lain mengenai subyek pemohon, waktu dimulainya pemeriksaan, amar putusan, dan pemuatan putusan dalam berita negara. Selanjutnya. prosedur mengenai penanganan atau hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 1/2011 tentang Hak Uji Materiil.

Prosedur pengajuan dan pemeriksaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diatur dalam Perma No. 1/2011, sebagai berikut:

- a. Pengajuan permohonan
Pengajuan permohonan dapat diajukan langsung kepada Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri di wilayah tempat tinggal pemohon.
- b. Pendaftaran permohonan
Pendaftaran permohonan yang ditujukan kepada Mahkamah Agung dilakukan melalui Kepaniteraan untuk selanjutnya diregister. Panitera memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat

kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya. Apabila permohonan diajukan melalui Pengadilan Negeri, pemohon mendaftarkannya kepada Kepaniteraan Pengadilan Negeri yang selanjutnya akan melakukan register. Apabila terdapat kekurangan, panitera dapat meminta langsung kepada pemohon maupun kuasanya. Kemudian, panitera pengadilan mengirimkan permohonan kepada Mahkamah Agung.

- c. Pengiriman salinan permohonan kepada termohon
Panitera Mahkamah Agung setelah melakukan register permohonan dan setelah berkas lengkap, wajib mengirimkan salinan tersebut kepada termohon. Untuk permohonan yang diajukan melalui pengadilan negeri, tidak diatur secara jelas siapa yang mengirimkan permohonan kepada termohon. Perma tersebut hanya mengatur setelah berkas lengkap panitera mengirimkan permohonannya kepada Mahkamah Agung.
- d. Pengiriman jawaban dari termohon
Termohon wajib mengirimkan jawaban kepada Mahkamah Agung dalam waktu 14 hari sejak termohon menerima salinan permohonan tersebut.
- e. Penunjukan majelis hakim
Panitera Mahkamah Agung menyampaikan berkas permohonan yang sudah lengkap, baik yang didaftarkan secara langsung oleh pemohon kepada Mahkamah Agung maupun yang diajukan melalui pengadilan negeri, kepada Ketua Mahkamah Agung untuk penetapan majelis hakim. Penetapan majelis hakim ini dilakukan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara (sekarang ketua Kamar TUN) atas nama Ketua Mahkamah Agung.
- f. Pemeriksaan perkara
Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara menetapkan majelis hakim agung. Selanjutnya, Majelis Hakim Agung akan memeriksa dan memutusa permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya sesuai dengan asas peradilannya yang sederhana, cepat dan biaya ringan.
- g. Putusan
Apabila Mahkamah Agung mengabulkan permohonan, Mahkamah Agung menyatakan peraturan perundang-undangan tersebut tidak sah atau tidak berlaku untuk umum dan memerintahkan instansi yang bersangkutan segera melakukan pencabutan. Apabila

¹⁶ *ibid*, Hlm.45.

Mahkamah Agung berpendapat permohonan tidak beralasan maka Mahkamah Agung menolak permohonan tersebut.

h. Pemberitahuan putusan

Mahkamah Agung memberitahukan putusan dengan menyerahkan salinan putusan kepada para pihak dengan surat tercatat. Untuk permohonan yang diajukan melalui pengadilan negeri, salinan putusan juga disampaikan kepada Pengadilan Negeri yang mengirimkan permohonan.

i. Pelaksanaan putusan

Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan dalam berita negara. Selanjutnya, dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan dikirimkan kepada instansi yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, dan tidak dilakukan pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah maka demi hukum peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum.

Secara normatif, prosedur penanganan perkara tersebut nampak bahwa pengaturannya hanya terletak pada aspek administrasi perkara. Sementara hukum acara pemeriksaan atau persidangan tidak diatur. Namun, pengaturan aspek administrasi juga masih terdapat potensi persoalan, diantaranya ketidakjelasan pengaturan pengiriman naskah kepada termohon dalam hal permohonan diajukan melalui pengadilan negeri. Selain itu, tidak ada pengaturan batas waktu penyelesaian tahapan yang menjadi wilayah kewenangan Mahkamah Agung.

Apabila dilihat dari proses pengajuan permohonan, prosedur yang diatur dalam Perma tersebut sudah cukup baik yaitu adanya dua cara pengajuan melalui pengadilan negeri atau langsung ke Mahkamah Agung. Pengaturan penyampaian pengajuan melalui pengadilan negeri ini dapat membantu masyarakat sebagai pemohon yang secara lokasi mudah menjangkau pengadilan negeri daripada langsung ke Mahkamah Agung.

Adanya dualisme kewenangan *judicial review* oleh dua lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi secara empiris cepat atau lambat akan menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Walaupun secara konseptual potensi ini konflik antar lembaga sudah diminimalisir dengan ketentuan Pasal 55 UU No 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah

undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

B. Kedudukan Mahkamah Agung Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Penyelenggaraan negara Indonesia yang berdasarkan hukum, memiliki konsekuensi logis salah satunya adalah bahwa masing-masing kekuasaan negara harus diberikan independensi didalam melaksanakan kewenangannya, yang mana hubungan antar lembaga negara (sebagai pelembagaan dari kekuasaan negara) hanya dilakukan dalam konteks *check and balances* yang juga ditentukan secara limitatif oleh undang-undang tanpa adanya suatu intervensi antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan lainnya.

Konstitusi Negara Republik Indonesia telah menentukan secara tegas bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan dalam menegakkan hukum dan keadilan (vide: Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945) yang kemudian didalam ayat ke- 2 menentukan bahwa lembaga Negara sebagai pelaku kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya yakni meliputi Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasca reformasi, Independensi Kekuasaan Kehakiman telah menunjukkan keseriusan di dalam pelaksanaannya. Hal yang paling menonjol sebagai hasil dari reformasi pembangunan dibidang hukum khususnya mengenai lembaga negara sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman adalah dengan diwujudkan kebijakan satu atap (*one roof system*) lembaga peradilan dibawah naungan Mahkamah Agung yang untuk kali pertama melalui Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970. Selain itu, hal mendasar lainnya yang berubah pasca reformasi adalah bahwa kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang sebelumnya berada pada kekuasaan Presiden, kini beralih menjadi Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷ Kebijakan tersebut merupakan salah satu gagasan yang dikonsepsikan

¹⁷ Warjiati, S, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Vol.2, No.2, Oktober, 2012.Hlm.26.

sebagai upaya untuk memproteksi lembaga peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dari intervensi-intervensi pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka pada prinsipnya memiliki pola dan bentuk yang beragam. Kekuasaan Kehakiman memiliki 2 (dua) unsur penting yang harus ada didalam pelaksanaannya, yaitu kemandirian dan independensi. Kemandirian diartikan sebagai kemerdekaan secara personal dan independensi diartikan sebagai kemerdekaan secara institusional.¹⁸ Lembaga pelaku kekuasaan kehakiman harus dapat bekerja secara objektif dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain.¹⁹

Setidaknya terdapat dua ruang yang harus diperhatikan terkait penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka, yaitu pertama lembaga peradilan dimana proses peradilan dilaksanakan, dan kedua lembaga pengadilan yang merupakan institusi lembaga yang mana didalamnya terdapat lembaga peradilan, keduanya diharuskan memegang teguh independensi didalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.

Berdasarkan hal tersebut, dapat ditarik garis besarnya bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka mencakup kemandirian hakim sebagai representasi badan peradilan dan independensi institusi pengadilan sebagai lembaga pelaku kekuasaan kehakiman.

Kewenangan menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Republik Indonesia ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Republik Indonesia Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan membentuk undang-undang ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut Pasal 20 Ayat (1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait kewenangan menguji undang- undang dan peraturan perundang- undangan ada di tangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Menurut Pasal 24 A Ayat (1) Undang- Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Republik Indonesia.

Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sedangkan Mahkamah Konstitusi menurut Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen, berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang lahir guna menindaklanjuti ketentuan pasal 24 Undang-Undang Dasar NRI 1945, dikatakan bahwa pasal 10 menyebutkan Mahkamah Agung ialah Pengadilan Tinggi Negara, yang berwenang mengadili pada tingkat terakhir (kasasi) bagi semua lingkungan peradilan.²⁰

Menurut organisasinya, Mahkamah Agung di sini sebagai peradilan Negara Tertinggi di lingkungan kekuasaan kehakiman, dan badan-badan kehakiman yang dibagi menjadi dua yaitu, Peradilan Umum meliputi pengadilan negeri tingkat I, sebagai tingkat banding dan pengadilan tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung, dan peradilan yang bersifat khusus diantaranya adalah peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.²¹

Mahkamah Agung dipimpin oleh seorang ketua, yang mana ketua ini dipilih dari dan oleh hakim agung kemudian diangkat oleh Presiden. Sedangkan hakim agung dipilih dari hakim karier, profesional, dan akademisi.²²

Jika kita amati lebih mendalam, eksistensi dan urgensi Mahkamah Agung sejak berdirinya hingga sekarang selalu mendapatkan tempat atau prioritas untuk dibahas dalam sistem ketatanegaraan. Itu terbukti dari zaman kemerdekaan hingga sekarang yang selalu ada pembaharuan. Dan menandakan bahwa Mahkamah Agung dalam hal ini sebagai kekuasaan kehakiman yang benar-benar merdeka dalam mewujudkan cita-cita negara hukum di Indonesia.

Permasalahan penegakan hukum pada Mahkamah Agung diantaranya adalah integritas penegak hukum yang relatif masih rendah,

¹⁸ Pamintel, D, Reframing The Independence V. Accountability Debate: Defining Judicial Structure In Light Of Judges' Courage And Integrity. Cleveland Law Review, Vol.57, (No. 1), 2009, Hlm.14

¹⁹ Jailani, S. Independensi Kekuasaan Kehakiman Berdasar Undang-Undang Dasar 1945. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 6, No.3, Sept.-Desember, 2012. Hlm.2.

²⁰ Ichsan Anwary, Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa: Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, Hlm.61.

²¹ Kevin Angkouw, "Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim dalam Proses Peradilan", Lex Administratum, Vol. II No. 2, 2014, Hlm.135.

²² *Ibid*, Hlm.132.

adminstrasi peradilan yang kurang baik, dan regulasi peraturan perundang-undangan yang belum mengakomodir semua hal yang dibutuhkan didalam sistem penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung.²³

Setidaknya terdapat 2 (dua) hal yang harus disempurnakan agar upaya penerapan prinsip kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan dengan sempurna. Dua hal tersebut adalah memberikan kemandirian lembaga yakni dengan menyerahkan sepenuhnya pengelolaan organisasi, administrasi dan finansial secara sepenuhnya kepada Mahkamah Agung sebagai pengadilan Negara tertinggi. Hal demikian sangat relevan dengan tafsir Mahkamah Konsitutsi yang pada pokoknya menyatakan bahwa kebebasan/kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari kemampuan lembaga pelaku kekuasaan kehakiman dalam mengurus lembaganya secara mandiri tanpa bergantung pada lembaga lainnya.²⁴

Pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Agung dalam hal ini adalah dalam rangka hubungan antara Mahkamah Agung sebagai Lembaga Tinggi Negara dengan Lembaga Tinggi Negara lain. Hubungan ini disebut sebagai hubungan non-justisial atau non-peradilan. Oleh karena itu, tugas dan wewenang Mahkamah Agung dalam hal ini adalah sebagai berikut:

1. Memberikan Nasehat Hukum

Tugas dan wewenang Mahkamah Agung dalam memberikan nasehat dan saran dibidang hukum telah tercantum di dalam Pasal 22 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 35 dan Pasal 37 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, yang meliputi :

- a. Memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam hal permohonan dan pemberian grasi dan rehabilitasi.
- b. Memberikan keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan.
- c. Memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga-Lembaga Tinggi Negara lainnya.

²³ Muntaha, Problematika Lembaga Mahkamah Agung Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia, Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol.49, No.3, 2019,Hlm.557.

²⁴ Hakim, Muh R. Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Hukum Dan Peradilan, Vol.7, No.2, Juli 2018, Hlm.295

2. Melakukan Pengawasan

Pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung telah tercantum dalam Pasal 39 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Pasal 32, Pasal 32A ayat (1), dan Pasal 36 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, yang terbagi menjadi 3 (tiga) golongan, antara lain :

- a. Pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan yang meliputi: (1) melakukan pengawasan tertinggi pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman; (2) melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan di bawahnya; (3) meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan; dan (4) memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan.

- b. Pengawasan terhadap Tindakan dan perilaku para hakim sebagai salah satu unsur peradilan.

- c. Pengawasan terhadap penasehat hukum dan notaris sepanjang yang menyangkut peradilan, fungsi pengawasan ini dilakukan bersama dengan pemerintah.

3. Mahkamah Agung Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi

Proses pengadilan yang dilaksanakan baik oleh peradilan umum maupun oleh peradilan khusus berakhir dan berpuncak tunggal pada Mahkamah Agung.

4. Memeriksa dan Memutuskan Pada Tingkat Kasasi

Mahkamah Agung merupakan badan kekuasaan kehakiman tertinggi yang fungsi utamanya ialah memutuskan hukum pada tingkat kasasi. Hal tersebut tercantum di dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Pasal 28 hingga Pasal 30 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung. Sebagai pengadilan negara tertinggi, putusan Mahkamah Agung adalah putusan yang berkekuatan hukum tetap, artinya tidak ada lagi pengadilan lain yang dapat meninjau dan mempertimbangkannya kembali. Tugas utama peradilan kasasi adalah

menilai kebenaran putusan pengadilan dalam menerapkan peraturan-peraturan hukum tertulis. Jika

dipandang tidak sesuai maka peradilan kasasi dapat membatalkan putusan pengadilan tersebut.

5. Memeriksa dan Memutuskan Permohonan Peninjauan Kembali (PK)

Peninjauan Kembali (PK) merupakan upaya hukum luar biasa (seperti halnya kasasi demi kepentingan hukum). Hal tersebut diatur dalam Pasal 24 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 34 dan Bab IV Bagian Keempat UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, yang dilakukan atas dasar:

- a. Terdapat keadaan baru; atau
- b. Hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti, ternyata bertentangan satu sama lainnya; atau
- c. Putusan memperlihatkan dengan jelas kekhilafan hakim

Fungsi Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus permohonan Peninjauan Kembali mempunyai makna yang sangat penting terutama bagi para pencari keadilan (*Justisiabellen*).

Hal tersebut tercantum di dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, yang mencakup :

- a. Memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili.
- b. Memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.
- c. Memeriksa dan memutus permohonan Peninjauan Kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tugas dan wewenang ini merupakan yustisial murni (*original power*) yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Tidak ada badan kekuasaan kehakiman lain yang dapat melakukan tugas dan wewenang tersebut.²⁵

6. Memeriksa dan Memutus Sengketa Kewenangan Mengadili

Wewenang ini diatur di dalam Pasal 28 ayat (1), Pasal 33 ayat (1), dan Pasal 56 ayat (1) dan (2) UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan UU

No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung. Sengketa ini timbul karena dua atau lebih pengadilan sama-sama menyatakan berwenang atau tidak berwenang mengadili suatu perkara.²⁶

7. Penemuan dan Pembentukan Hukum

Van Apeldoorn berpendapat bahwa hakim harus menyesuaikan (*waaderen*) undang-undang dengan fakta-fakta konkrit, kejadian-kejadian konkrit, dalam masyarakat dan menambah undang-undang apabila perlu.²⁷ Prinsip bahwa hakim tidak semata-mata menetapkan hukum sudah disadari sejak lama. Di Indonesia, sejak zaman Hindia Belanda sampai sekarang dipakai asas bahwa hakim tidak boleh menolak untuk mengadili dengan alasan tidak ada ketentuan hukumnya. Oleh karena itu, hakim telah diberi peluang untuk menafsirkan dan menemukan hukum (*rechtsvinding*) dalam memutus perkara, agar putusan itu benar-benar mencerminkan keadilan dan apabila diperlukan, hakim dapat membentuk hukum (*rechtsvorming*).

Dalam pelaksanaan tugas peradilan, Mahkamah Agung dapat melakukan penafsiran analogi, melakukan penghalusan hukum (*rechtsvernijning*), *argumentum a contrario*, dan juga membentuk hukum.

Dari uraian diatas, telah menunjukkan bahwa peranan Mahkamah Agung adalah mengisi kevakuman peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dan juga memberikan perlindungan kepada orang/badan hukum asing yang kepentingannya dilanggar di Indonesia.

8. Hak Uji Materil

Mahkamah Agung memiliki hak menguji terbatas pada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Hal tersebut telah diatur di dalam Pasal 24A Ayat (1) yang menyatakan bahwa: "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."

Hal tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 31 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun

²⁵ Manan, B. Op. cit. Hlm.52

²⁶ Simamora, Janpatar., Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi, Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Volume 28, Nomor 1, Februari 2016, hlm. 77-92.

²⁷ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, S, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Jakarta. 1983, Hlm 204.

2004 dan Perubahan Kedua dengan Undang- Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa :

- 1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- 2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang didasarkan pada Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, penanganan atau hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dengan tahapan sebagai berikut yakni pengajuan permohonan, pendaftaran permohonan, pengiriman salinan permohonan kepada termohon, pengiriman jawaban dari termohon, penunjukan majelis hakim, pemeriksaan perkara, putusan, pemberitahuan putusan dan pelaksanaan putusan.
2. Mahkamah Agung memiliki kedudukan sebagai lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Agung dijalankan dengan prinsip *Checks & Balance* dengan mendasarkan kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh secara merdeka dan bebas dari pengaruh atau campur tangan kekuasaan negara lainnya.

B. Saran

1. Dualisme pengujian materil peraturan perundang-undangan memiliki banyak problematika maka perlu adanya revisi undang-undang tentang kekuasaan kehakiman untuk menetapkan integrasi pengujian peraturan perundang-undangan kepada satu lembaga.
2. Perlu adanya penguatan terhadap kewenangan Mahkamah Agung dengan tetap mempertahankan prinsip independensi dan

imparsialitas penanganan perkara serta memaksimalkan peran Mahkamah Agung dalam pertimbangan hukum kepada Presiden, Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Negara lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anwary, Ichsan. *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa: Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2018.
- Azhary, Tahir. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang. 1992.
- E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Jakarta Ichtar Baru. 1966.
- Farida, Maria. *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangn dalam Teori Perundang-Undangn*. Jakarta: Seri Buku Ajar FHUI. 2000.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu. 1972.
- Harahap, M. Yahya. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1997.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangn*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2011.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York. 1996.
- Nasution, Bahder Johan. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju. 2011.
- Rimdan. *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Kencana. 2012.
- Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga. 2010.
- Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*. Jakarta: Balai Aksara. 1986.

Jurnal

- D. Pamintel. *Reframing The Independence V. Accountability Debate: Defining Judicial*

Structure In Light Of Judges' Courage And Integrity. Cleveland Law Review, Vol.57, No. 1. 2009.

Janpatar Simamora. *Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi.* Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Gadjah Mada Yogyakarta, Vol. 28, No. 1. 2016.

Kevin Angkouw. *Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim dalam Proses Peradilan.* Lex Administratum, Vol. II, No. 2. 2014.

Muh R. Hakim. *Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.* Jurnal Hukum Dan Peradilan, Vol.7, No.2. 2018.

Muntaha. *Problematika Lembaga Mahkamah Agung Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia.* Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol.49, No.3. 2019.

S. Jailani. *Independensi Kekuasaan Kehakiman Berdasar Undang-Undang Dasar 1945.* Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 6, No.3. 2012.

S. Warijati. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.* Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Vol.2, No.2. 2012.