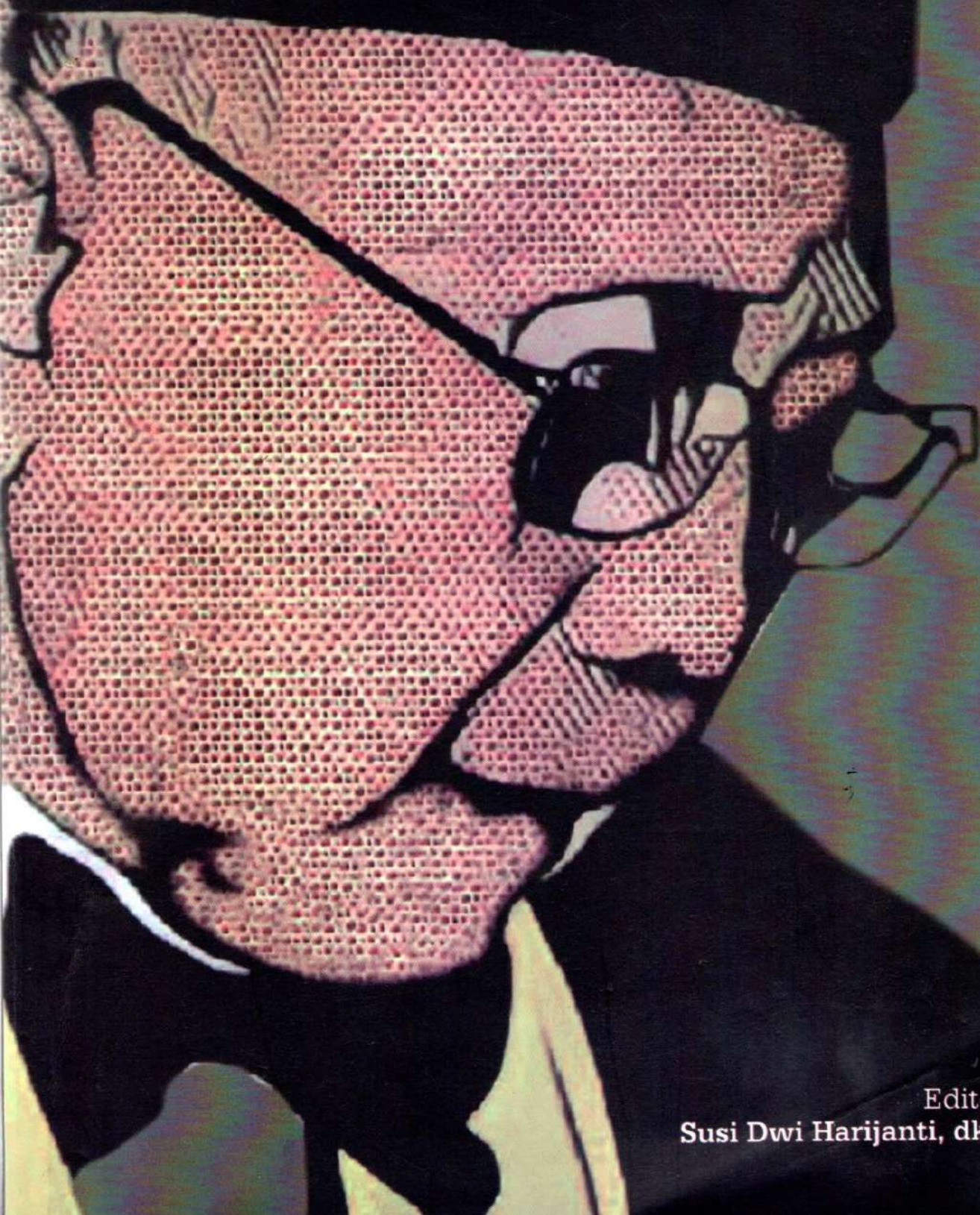


# **Interaksi Konstitusi dan Politik :**

**Kontekstualisasi  
Pemikiran Sri Soemantri**



Editor:  
Susi Dwi Harijanti, dkk.



Buku ini memuat kumpulan tulisan dari murid-murid Prof. Sri Soemantri yang mencoba untuk mengaktualisasi pemikiran-pemikiran beliau guna menjawab berbagai problematika ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai seorang ilmuwan yang produktif menulis, pemikiran Pak Sri—demikian beliau disapa—menyentuh hampir seluruh dimensi hukum tata negara. Oleh karena itu, susunan buku ini terdiri dari empat tema besar yang menggambarkan fokus pemikiran Pak Sri, yakni tentang kelembagaan dan sistem pemerintahan, konstitusi dan konstitusionalisme, politik dan hukum, dan pengujian peraturan perundang-undangan. Tema-tema yang didasarkan pada fokus pemikiran Pak Sri tersebut merupakan pilar-pilar yang akan menentukan desain ketatanegaraan Indonesia. Buku ini diharapkan dapat menjadi rujukan di tengah kegamangan Indonesia yang sedang bergulat mencari bentuk bangunan ketatanegaraan yang ideal.

Penyusunan buku ini telah melalui proses yang cukup panjang. Seluruh tulisan pada buku ini telah dipresentasikan di dalam *Focuss Group Discussion* dan didiskusikan dengan cukup mendalam diantara para penulis. Meskipun begitu, pandangan para kontributor dalam buku ini, tidak berarti mewakili pendapat Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) FH Unpad sebagai penerbit. Substansi pada setiap tulisan merupakan pandangan pribadi dengan tanggung jawab keilmuan yang diemban masing-masing penulis. Secara khusus, buku ini diterbitkan atas inisiatif para murid Pak Sri sebagai “hadiah kecil” 90 tahun usia beliau yang jatuh pada 15 April 2016.

Diterbitkan oleh:



Universitas Padjadjaran

**PSKN**  
FH UNPAD

Pusat Studi Kebijakan Negara  
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

ISBN 978-602-95828-3-3



9 786029 582833



# **Interaksi Konstitusi dan Politik :**

## **Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri**

Editor Utama:  
**Susi Dwi Harijanti**

Editor:  
**Rahayu Prasetianingsih  
Inna Junaenah  
Bilal Dewansyah  
Mei Susanto  
M. Adnan Yazar Zulfikar  
Aisyah Ramadhania**



**PSKN**  
FH UNPAD

---

# **“Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri”**

---

## **Editor Utama**

Susi Dwi Harijanti

## **Co Editor**

Rahayu Prasetianingsih

Inna Junaenah

Bilal Dewansyah

Mei Susanto

M. Adnan Yazar Zulfikar

Aisyah Ramadhania

## **Design Cover**

Lailani Sungkar

## **Layout**

Endang Dedih

---

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

©All Right Reserved

---

## **Pusat Studi Kebijakan Negara**

**Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD)**

Jalan Imam Bonjol No. 21 Bandung

Telp/Fax. 022-2508514

E-mail: pskn@fh.unpad.ac.id

---

Cetakan Pertama, September 2016

---

ISBN 978-602-95828-3-3

---

## KATA SAMBUTAN

### Rektor Universitas Padjadjaran

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum Wārahmatullahi Wabarokatuh*

“...apabila suara saya ini ibarat teriakan di padang pasir yang sangat luas – yang mungkin tidak ada yang memperhatikan – akan terus saya saya kumandangkan. Hanya itulah yang dapat saya sumbangkan kepada negara dan bangsa sebagai seorang guru di bidang hukum tata negara di Perguruan Tinggi”  
(21 Februari 1987)

Sambutan ini, saya mulai dengan cuplikan kalimat yang disampaikan oleh Prof (Em) Sri Soemantri saat beliau menerima jabatan sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran hampir 30 tahun silam. Menjadi penting bagi saya mengutip hal di atas untuk menunjukkan kepada kita semua, apa yang dilakukan oleh beliau menjadi contoh sebagai guru besar “wajib” membuat komitmen-komitmen akademik yang diucapkan saat menerima jabatan akademik tersebut. Perjalanan karir Prof Sri menunjukkan secara nyata pembuktian komitmen tersebut. Tetap kritis terhadap penyelenggaraan negara ditengah-tengah situasi sistem politik otoriter yang tidak ramah terhadap pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara. Dengan cara dan gayanya, Prof Sri berhasil menyampaikan pendapat-pendapatnya mengenai berbagai persoalan ketatanegaraan yang melambungkan nama Universitas Padjadjaran sebagai salah satu universitas yang disegani di tataran nasional.

15 April 2016, Prof (em) Sri Soemantri berusia 90 tahun. Tahun ini Universitas Padjadjaran merayakan dengan penuh syukur atas karunia ini, dan saya sebagai Rektor merasa bangga dan berbahagia berada pada momen ini. Suatu momen yang tidak semua guru besar dapat merasakannya dan momen dimana Universitas Padjadjaran tidak sering melakukan acara ini karena tidak banyak guru besar berusia hingga 90 tahun.

Sebagai bentuk penghargaan dan rasa cinta kepada gurunya, para murid Prof Sri yang tersebar di seluruh Indonesia menghadahi sebuah buku yang berisi pemikiran-pemikiran para muridnya sebagai hasil pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik. Saya turut berbahagia atas terbitnya buku ini. Ini membuktikan Prof. Sri Soemantri, bukan hanya seorang guru besar senior yang telah menjalankan tugasnya sebagai seorang Ilmuwan, tetapi guru yang senantiasa mendorong murid-muridnya menjadi seseorang melebihi dari apa yang telah beliau capai.

Tulisan-tulisan dalam buku ini mencerminkan gambaran tersebut. Prof. Bagir Manan (UNPAD), Prof. Mahfud MD (UII), Prof. Bintang Saragih (UPH), Prof. Rusadi Kantaprawira



(UNPAD), Prof. Koerniatmanto Soetoprawiro (UNPAR), Prof Satya Arinanto (UI), Prof. Asep Warlan Yusuf (UNPAR), Prof. Yuliandri (UNAND), dan Prof Ni'matul Huda (UII), adalah sebagian dari tokoh dan ilmuwan hukum nasional yang turut menulis di buku ini. Tema-tema tulisan menunjukkan bidang kajian yang telah ditekuni oleh Prof. Sri selama puluhan tahun, meliputi **"Kelembagaan Negara dan Sistem Pemerintahan"**, **"Konstitusi dan Konstitusionalisme"**, **"Pengujian Peraturan Perundang-undangan"**, serta **"Politik dan Hukum"**. Semoga buku ini memberikan sumbangan bagi pengembangan Ilmu-ilmu Kenegaraan sebagaimana diharapkan pula oleh Prof. Sri Soemantri.

Akhirnya, saya mengucapkan selamat ulang tahun ke-90. Terima kasih atas segala pengabdian kepada Universitas Padjadjaran. Tiada suatuupun yang dapat kami lakukan untuk membalas semuanya, hanya kepada Allah SWT doa kami terkirim untuk segala kebaikan Bapak.

*Wabillahi taufik wal hidayah*

*Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh*

Bandung, September 2016

Prof.Dr. med. Tri Hanggono Achmad, dr.

## DAFTAR ISI

Sambutan Rektor — **iii**

Sambutan Dekan — **v**

Pengantar Penerbit — **vii**

Editorial (Susi Dwi Harijanti) — **ix**

Daftar Isi — **xix**

### **Bab 1 Kelembagaan Negara dan Sistem Pemerintahan**

Pengantar Editor (Mei Susanto) — **3**

**Bagir Manan — 7**

Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar Undang-Undang Dasar 1945

**Koerniatmanto Soetoprawiro — 19**

Sistem Pemerintahan Republik Indonesia

**Ni'matul Huda — 36**

Urgensi Perluasan Para Pihak dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi

**Satya Arinanto — 49**

Diskursus tentang Lembaga Negara di Indonesia pada Era Reformasi dan Eksistensinya di Beberapa Negara

**Kuntana Magnar — 60**

Alat Perlengkapan Macam Apa MPR Itu?

**I Gde Pantja Astawa — 65**

Kajian Teoritik dan Normatif tentang Penyelenggara Negara di Indonesia

**Hernadi Affandi — 75**

Persoalan Sistem Pemerintahan Indonesia: Diskursus Tiada Akhir

**Mei Susanto — 87**

Pelembagaan Oposisi dalam Badan Perwakilan Rakyat Indonesia

**M. Adnan Yazar Zulfikar — 101**

Mendudukan Pengawasan Badan Legislatif dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

**Agus Kusnadi — 112**

Pasang Surut Pengaturan dan Pelaksanaan Sistem Pemerintahan yang Dianut di Indonesia

**Rukmana Amanwinata — 121**

Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Hubungannya dengan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

**Andi Mustari Pide — 127**

Pemerintahan Daerah di Indonesia: Gerak Memusat-Mendaerah

**Mashudi — 142**

Perbandingan Kekuasaan Yudisial dengan Pembentuk Undang-Undang di Singapura, Kerajaan Britania Raya, Republik Amerika Serikat, Republik Indonesia

**Philips A. Kana — 150**

Konstitusi, Lembaga Negara, dan Sistem Pemerintahan

**Bab 2 Konstitusi dan Konstitusionalisme**

Pengantar Editor (Rahayu Prasetyaningih) — 165

**Susi Dwi Harijanti — 167**

Perkembangan Materi Muatan Konstitusi:  
Memperkuat Konstitusionalisme Bernegara

**Rahayu Prasetyaningih — 194**

Prinsip-Prinsip Konstitusional yang Menentukan Nilai Konstitusi Indonesia

**Aidul Fitrijadi Azhari — 210**

Identitas Poskolonial UUD 1945: Pembentukan dan Pemudaran



**Abdurrachman Satrio — 218**

Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan-Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah dalam UUD 1945 Pasca Amandemen

**Ali Abdurahman — 230**

Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

**Atip Latifulhayat — 246**

Konstitusionalisme Global

**Wicaksana Dramanda — 257**

Pengaruh Eksternal dalam Pembentukan Konstitusi: Nuansa Kosmopolitanisme dalam Dimensi Hukum Tata Negara

**Bab 3 Politik dan Hukum**

Pengantar Editor (Bilal Dewansyah) — **267**

**Rusadi Kantaprawira — 269**

Konstitusi dan Dinamika Politik Indonesia: Suatu Kontemplasi

**Moh. Mahfud MD — 284**

Dinamika Politik dan Perubahan Ketatanegaraan

**Indra Perwira — 291**

Perubahan UUD 1945 Melalui Penafsiran: Politik Hukum Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945

**Asep Warlan Yusuf — 298**

Membangun Sistem Demokrasi Permusyawaratan Perwakilan

**Bilal Dewansyah — 311**

Membangun Kedekatan Keilmuan Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik

**Bab 4 Hak Uji Materiil dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan**

Pengantar Editor (Inna Junaenah) — **323**

**Bintan R. Saragih — 325**

Hak Uji Materiil dan Perkembangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan

**Rosjidi Ranggawidjaja — 331**

Siapa Berwenang Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?

**Otong Rosadi — 339**

Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Tindakan Pemerintahan dalam Bingkai Hukum Pancasila

**Inna Junaenah — 354**

Tafsir Konstitusi sebagai Penguatan Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung

**Yuliandri — 365**

Ujian Pengujian Undang-Undang

**Lailani Sungkar — 373**

Menyoal Perkara Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi

**W.M. Herry Susilowati — 392**

Perkembangan Wewenang MK RI dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Konsekuensi Yuridisnya

**Tentang Penulis — 403**



## Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Tindakan Pemerintahan dalam Bingkai Hukum Pancasila

Otong Rosadi<sup>1</sup>

### Pendahuluan

Prof. Dr. H.R.T. Sri Soemantri M., S.H., adalah sosok pemikir yang otentik, melampaui zamannya dan berkarakter.<sup>2</sup> Salah satunya ditunjukkan dengan Disertasinya yang membahas masalah prosedur dan sistem perubahan konstitusi dalam Undang Undang Dasar 1945. Dapat dibayangkan, disertasi itu disusun dalam suasana sistem politik Orde Baru yang cenderung otoriter. Diantara banyak pemikiran, ide dan gagasan hukum (tata negara) Sri Soemantri, maka hak menguji materil merupakan satu gagasan beliau yang relatif utuh dituangkannya dalam buku *Hak Uji Materil di Indonesia*, ditulis September 1971 diterbitkan Alumni Bandung.

Buku Hak Uji Materil di Indonesia, merupakan salah satu buku langka di zamannya. Sri Soemantri, menjelaskan pengertian, cara atau mekanisme dan lembaga yang berwenang melakukan hak menguji. Kemudian menguraikan hak uji menurut Konstitusi RIS, UUD Sementara Tahun 1950, dan konstitusi beberapa negara. Pada buku edisi revisi dilengkapi pembahasan hak menguji materil menurut undang undang dasar dan pelaksanaan hak uji materil.

Membahas pandangan Sri Soemantri, tentang hak menguji materil di Indonesia dan memberikan makna (kontekstualisasi) dalam kondisi kini dan masa datang, bagi pembangunan sistem hukum Indonesia, bagi saya adalah pekerjaan yang tidak mudah. Buku ini, bagi saya telah memberikan landasan teori dan praktik Hak Menguji Materil di Indonesia. Dan, dewasa ini gagasan pemikiran Sri Soemantri, mengenai pentingnya hak menguji materil di Indonesia telah sangat berkembang.

Pengujian perundang-undangan dan tindakan pemerintahan, pada banyak tulisan, selalu merujuk pada dasar teori pemisahan kekuasaan (doktrin *trias politica*) dan konsep *checks and balances* sistem. Mengenai hal ini Sri Soemantri, menjelaskan dengan terlebih dahulu bertanya: "Apakah benar hak menguji materil atau *judicial review* itu hanya dijumpai di negara-negara yang menganut teori *trias politica*?"<sup>3</sup> Sri Soemantri lalu menemukan jawaban bahwa Amerika Serikat yang menerapkan doktrin *trias politica*, namun dalam konstitusinya sama sekali tidak dijumpai adanya ketentuan yang menyatakan bahwa undang-undang dapat diuji secara materil.<sup>4</sup> *Judicial Review* yang ada

<sup>1</sup> Dekan Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Jl. Veteran Dalam No. 26 Padang E-mail: [otong\\_rosadi@yahoo.co.uk](mailto:otong_rosadi@yahoo.co.uk). Lulusan S1 Hukum Tata Negara UNPAD, S2 Hukum Ketatanegaraan UNPAD, dan S3 Ilmu Hukum UI.

<sup>2</sup> Miftakhul Huda menyebut Pak Sri sebagai akademisi dengan banyak karya orisinal. Lihat dalam Miftakhul Huda, "Pengujian UU dan Perubahan Konstitusi: Mengenal Lebih Dekat Gagasan Sri Soemantri", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 4, November 2009, hlm. 165.

<sup>3</sup> Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materil di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 74.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 77.

di Amerika Serikat dan yang kita kenal sekarang ini, justru bermula dari suatu teori tersendiri yang berkembang kemudian dan bukan karena dianutnya doktrin *trias politica*.

Pengujian perundang-undangan dan tindakan pemerintah, menarik untuk dikaji sekaitan dengan Perubahan UUD 1945, menghadirkan Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar*,<sup>5</sup> dan juga adanya penegasan wewenang Mahkamah Agung untuk "... *menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*, mempunyai wewenang lainnya diberikan oleh undang-undang."<sup>6</sup>

Dua norma di atas menurut Penulis, merupakan kaidah konstitusional yang menjadi dasar bahwa Indonesia mengakui pengujian peraturan perundang-undangan. Pertanyaannya adalah apakah semua peraturan perundang-undangan dapat diuji, lalu lembaga apa saja yang mengujinya dan apa landasan yang menjadi (batu uji) pengujiannya. Pertanyaan berikutnya adalah apakah tindakan pemerintahan yang dibuat dalam bentuk keputusan (*beschikking*) juga dapat diuji. Berbagai pertanyaan ini menarik untuk dikaji dalam konteks menemukan landasan teori dan dasar hukum pengujian peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintahan di Indonesia.

### **Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas menjadi pertanyaan kemudian adalah apa yang menjadi dasar (teoretis) Pengujian Perundang-undangan dan Tindakan Pemerintahan? Dan apa landasan apa yang dijadikan batu uji setiap pengujian Perundang-undangan dan Tindakan Pemerintahan di Indonesia? Dua hal ini, sangat penting dikaji untuk menemukan jawaban landasan filosofis, teoritis, dan hukum apakah yang menjadi dasar adanya Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Tindakan Pemerintahan dalam Sistem Hukum Indonesia.

### **Sistem Hukum Indonesia adalah Sistem Hukum Pancasila**

Sebagai Negara yang Merdeka, baru terlepas dari penjajahan dengan tatanan hukum kolonialnya, Indonesia telah memilih untuk menyegera mempunyai Sistem Hukum Indonesia baru. Sistem hukum yang berdasar pada cara ber hukum bangsa Indonesia. Tatanan hukum Indonesia yang beroperasi dalam masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum bangsa Indonesia yang berakar dalam dan bersumber pada nilai-nilai dasar yang digali dari nilai-nilai dan cara baik masyarakat nusantāra, yakni: Pancasila.

<sup>5</sup> Pasal 24C Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyebutan resmi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang telah dilakukan empat kali perubahan, sebagaimana dimuat dalam Republik Indonesia, Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Nomor 11, Lembaran Negara Tahun 2006; Republik Indonesia, Perubahan kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Nomor 12, Lembaran Negara Tahun 2006; Republik Indonesia, Perubahan ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Nomor 13, Lembaran Negara Tahun 2006; Republik Indonesia, Perubahan keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Nomor 14, Lembaran Negara Tahun 2006, selanjutnya dalam penulisan ini ditulis UUD 1945.

<sup>6</sup> Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945.



Kelima sila yang terdapat dalam Pancasila masing-masing mengungkapkan nilai fundamental dan sekaligus juga menjadi lima asas operasional dalam menjalani kehidupan, termasuk dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara dan pengembangan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum).<sup>7</sup> Karena nilai-nilai dalam Pancasila merupakan nilai fundamental dan sekaligus juga menjadi lima asas operasional dalam menjalani kehidupan, termasuk dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara dan pengembangan hukum, maka sistem hukum Indonesia, juga dapat disebut sebagai sistem hukum Pancasila.

Dalam masyarakat Pancasila, sama halnya dengan masyarakat lain yang teratur dan terorganisasi secara politik dalam bentuk negara, pembentukan hukum mempunyai sistem, prosedur dan pranatanya masing-masing. Pembentukan hukum berlangsung melalui proses politik yang menghasilkan peraturan perundang-undangan, proses peradilan menghasilkan yurisprudensi, putusan birokrasi pemerintah menghasilkan ketetapan dan memunculkan preseden, perilaku hukum masyarakat memunculkan hukum tidak tertulis, dan pengembangan ilmu hukum (pembentukan doktrin).<sup>8</sup> Dalam konteks ke-Indonesia-an, pembentukan hukum melalui proses politik yang menghasilkan peraturan perundang-undangan merupakan sendi utama.<sup>9</sup> Diambilnya pilihan ini, bukan hanya karena sejarah perkembangan tatanan (sistem) hukum Indonesia,<sup>10</sup> tetapi pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, juga memiliki beberapa kelebihan, diantaranya sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya;
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, hlm. 96-98.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

<sup>9</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1976, hlm. 14.

<sup>10</sup> Cornelis van Vollenhoven, mengatakan bahwa ketika pertama kali armada dagang Belanda datang ke bumi Indonesia, secara ketatanegaraan Indonesia bukanlah suatu daerah yang liar dan kosong (*woest en ledig*), tetapi telah terdapat suatu susunan masyarakat dan pemerintahan dalam susunan suku, desa, republik dan kerajaan. Susunan masyarakat dan pemerintahan tersebut diatur dengan hukum tidak tertulis yang terbentuk melalui putusan-putusan para penguasa adat. kedatangan bangsa asing yang kemudian menjajah Indonesia, pada gilirannya menghentikan peran hukum adat. Pemerintah Hindia Belanda menempatkan sistem hukumnya (baca: *Civil Law System*), sebagai hukum utama Indonesia yang mengutamakan hukum tertulis. Sistem inilah yang terus berlanjut dan diterima sebagai sendi utama sistem hukum Indonesia. Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 61-62.

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.co, 1992, hlm. 8.



Pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>12</sup> menurut Meuwissen merupakan pembentukan hukum yang paling penting dan modern, karena di dalamnya diciptakan suatu model perilaku abstrak, yang kemudian hari di harapkan dapat dipergunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah kemasyarakatan yang konkret.<sup>13</sup> Namun, dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, terkadang tidak semua perilaku masyarakat dapat direkam dengan jelas. Di samping itu, tentu saja tidak semua kepentingan warga Negara dapat terakomodir secara penuh. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor dan dinamika yang berkembang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud.<sup>14</sup> Mengingat banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi serta berintegrasinya berbagai macam kehendak-kehendak sewaktu pembuatan peraturan perundang-undangan, tidak tertutup kemungkinan terdapat beberapa kaidah hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, baik secara vertikal maupun secara horizontal, yang pada gilirannya peraturan perundang-undangan tersebut tidak terintegrasi ke dalam sistem hukum positif.<sup>15</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, maka untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam suatu negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah suatu kaidah hukum tidak bertentangan dengan kaidah hukum lainnya, terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

<sup>13</sup> Bernard Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2008, hlm. 10.

<sup>14</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

<sup>15</sup> Jenis dan Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 8 Ayat (1) menyebutkan Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Kemudian Pasal 8 Ayat (2) menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

<sup>16</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 190.



Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia tercantum dalam Norma Konstitusi, yakni ketentuan Pasal 24A Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) dan (2) UUD 1945:<sup>17</sup>

“Pasal 24A Ayat (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, mempunyai wewenang lainnya diberikan oleh undang-undang.

Pasal 24C Ayat (1) 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. Ayat (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian maka tegas bahwa UUD 1945 mengatur pengujian perundang-undangan dengan terhadap: Undang-undang, termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, oleh Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung. Lalu bagaimana dengan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR serta Tindakan Pemerintah dalam bentuk Keputusan (*beschikking*).

#### **Landasan (Konsepsi) Pengujian Peraturan Perundang-undangan**

Pengujian peraturan perundang-undangan menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai objek peradilan. Apabila suatu undang-undang terbukti bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka sebagian materi ataupun keseluruhan undang-undang dimaksud dapat dinyatakan tidak berlaku mengikat untuk umum.<sup>18</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan mendapat dasar yang kuat dalam suatu negara yang mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap *supreme* dibanding kaidah-kaidah lainnya.<sup>19</sup>

Konsep pengujian peraturan perundang-undangan dalam bahasa Inggris dikaitkan dengan istilah *judicial review*, dalam bahasa Belanda dikaitkan dengan istilah

<sup>17</sup> Lihat dalam Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Nomor 13, Lembaran Negara Tahun 2006*.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 589.

<sup>19</sup> Usep Ranawijaya, *Op.Cit.*, hlm. 191.

*toetsingrecht*, yang mengandung arti hak menguji atau hak uji. Di Indonesia, terjadi kesalahpengertian dalam memahami makna kedua istilah-istilah tersebut.<sup>20</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, perlu dibedakan pengertian pengujian dimaksud dari segi subjek dan objeknya. Pengujian dari segi subjeknya, terdiri atas:

1. Pengujian oleh lembaga eksekutif, yang disebut dengan *executive review*;
2. Pengujian oleh lembaga legislatif, yang disebut dengan *legislative review*;
3. Pengujian oleh lembaga yudikatif, yang disebut dengan *judicial review*.<sup>21</sup>

Sedangkan pengujian dari segi objeknya, pengujian dalam arti *review* dalam bahasa Inggris dapat terdiri atas:

1. Pengujian terhadap norma konkrit berupa keputusan-keputusan yang bersifat administratif yang dalam bahasa Belanda disebut dengan *beschikking*, disebut sebagai *judicial review* juga seperti yang dikenal dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia;
2. Pengujian terhadap norma konkrit berupa putusan pengadilan, dalam bahasa Inggris juga biasa disebut *judicial review*, yaitu:
  - a. *Review* atas vonis pengadilan tingkat pertama oleh pengadilan tingkat banding;
  - b. *Review* atas vonis pengadilan tingkat banding oleh pengadilan kasasi;
  - c. *Review* atas vonis pengadilan kasasi oleh Mahkamah Agung sendiri melalui mekanisme Peninjauan Kembali (PK) sebagai upaya hukum luar biasa yang dalam bahasa Inggris juga disebut *judicial review*.<sup>22</sup>

Kedua jenis *judicial review* di atas sama-sama merupakan bentuk *abstract judicial review*. Namun, di samping konsep *concrete norm review*, dikenal pula konsep *abstract norm review* semenjak munculnya kasus *Marbury vs Madison* yang diputus tahun 1803 oleh John Marshall Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat.<sup>23</sup>

John Marshall menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan hukum perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi. Kewenangan tersebut didasarkan kepada interpretasi atas ketentuan dalam undang-undang dasar, yaitu:

1. Bahwa setiap hakim sebelum memangku jabatannya harus mengucapkan sumpah akan munjung tinggi undang-undang dasar. Artinya hakim harus melindungi undang-undang dasar dari usaha menyampingkan atau tindakan yang bertentangan dengan undang-undang dasar;
2. Undang-undang dasar dinyatakan sebagai *the supreme law of land*. Karena itu tidak boleh ada suatu peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan undang-undang dasar. Setiap peraturan atau tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan undang-undang dasar adalah batal;
3. Hakim mempunyai kewajiban memutus/menyelesaikan setiap kasus dan perselisihan. Apabila ada dua ketentuan yang bertentangan, hakim harus

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 590.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*



memilih salah satu untuk memutus perkara atau sengketa tersebut. Dan apabila pertentangan itu dengan undang-undang dasar, maka undang-undang dasar harus dimenangkan mengingat undang-undang dasar adalah *the supreme law of land*.<sup>24</sup>

Pak Sri Soemantri, sendiri menyebutkan bahwa baik dalam kepustakaan maupun dalam praktik membedakan hak menguji produk hukum (*toetsingrecht*), yaitu (a) hak menguji formil (*formele toetsingrecht*) dan (b) hak menguji materil (*materiele toetsingrecht*). Perbedaan uji materil dan formil tersebut, menurut Sri Soemantri, mengutip dari pandangan Ph. Kleintjes, hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya, terbentuk melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautakah tidak.<sup>25</sup> Dalam kalimat sederhana, hak menguji formil adalah *review* terhadap formalitas suatu produk hukum (perundang-undangan dan tindakan pemerintahan) atau pengujian terhadap prosedur pembentukan produk perundang-undangan.

Sedangkan hak uji materil, Sri Soemantri, menyebutnya sebagai suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>26</sup>

Sri Soemantri menyebutkan bahwa pada umumnya negara-negara di dunia dalam melakukan penilaian atau pengujian (*review*) mempergunakan berbagai macam cara. Ada negara yang menyerahkan pengujian pada satu badan atau semua badan peradilan dengan sebutan hak menguji oleh badan peradilan (*judicial review*). Pengujian oleh badan peradilan ini pun dalam praktiknya berbeda-beda. Juga terdapat Negara-negara yang melakukan pengujian terhadap Undang-undang yang sudah berlaku atau Undang-undang yang belum diundangkan kepada badan lain, selain peradilan. Badan yang demikian, lazimnya adalah badan politik.<sup>27</sup>

### **Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Bingkai Hukum Pancasila**

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, sistem hukum Indonesia mempraktikkan proses pengujian norma yang bersifat abstrak secara sepenuhnya. Pelaksanaan dari pilihan ini dilakukan agar keseluruhan sistem norma hukum dalam negara Indonesia benar-benar mencerminkan cita hukum atau *rechtsidee* yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum yang tertinggi dalam negara Indonesia.<sup>28</sup> Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, dimaksud tidak lain agar kesatuan sistem hukum dapat terjaga. Tidak ada norma di jenjang bawah yang bertentangan dengan norma di atasnya. Sebagaimana yang disebutkan oleh Usep Ranawidjaya di atas, bahwa untuk menjaga

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 9-10.

<sup>25</sup> Sri Soemantri, *Op.Cit.*, hlm. 6.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 15-17.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 592.

kesatuan sistem tata hukum dalam suatu negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah suatu kaidah hukum tidak bertentangan dengan kaidah hukum lainnya, terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara.

Menurut Maruarar Siahaan,<sup>29</sup> fungsi *judicial review* haruslah dilihat dari pandangan teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiansky, yang menyatakan bahwa '*Staatsfundamentalnorm*' (norma dasar negara) sebagai norma tertinggi yang harus menjadi acuan bagi norma-norma hukum di bawahnya. Hukum yang merupakan suatu sistem aturan, secara berjenjang dari yang terendah sampai kepada yang tertinggi, harus tertata dalam sebuah sistem. Hukum yang bertujuan untuk menyelenggarakan dan menegakkan ketertiban berkeadilan di masyarakat, mustahil dapat diwujudkan jikalau kaidah-kaidah hukum positif yang menguasai masyarakat saling bertentangan, saling meniadakan pengaruh daya kerja dari masing-masing kaidah hukum itu. Disinilah fungsi dari *judicial review* untuk mengkoreksi produk hukum di bawah *staatsfundamentalnorm*. Tugas untuk me-review produk hukum tersebut sebaiknya memang diserahkan kepada lembaga di luar lembaga pembentuknya (legislatif dan eksekutif).

Sebagaimana diketahui jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari:

- 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.

Pasal 8 Ayat (1) menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Kemudian Pasal 8 Ayat (2) menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

---

<sup>29</sup> Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undang; Negara Kita: Masalah dan Tantangan" Artikel 20 September 2010 <http://www.leimena.org/id/page/v/506/uji-konstitusionalitas-peraturan-perundang-undangan-negara-kita-masalah-dan-tantangan>, diunduh 1 Agustus 2016.



Terhadap UUD 1945, *review* atau penilaiannya dilakukan melalui proses dan mekanisme politik, yakni Perubahan UUD 1945 dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Amandemen UUD 1945 mengatur norma:

**Pasal 37**

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Ketentuan Pasal 37 ayat (2) tidak menyebutkan apa dan bagaimana format alasan perubahan. Dasar atau alasan perubahan UUD 1945 tentu saja haruslah berdasarkan kebutuhan dasar untuk kehidupan bernegara yang lebih baik sesuai dengan nilai-nilai fundamental Pancasila. Nilai dan asas-asas dalam Pancasila haruslah menjadi 'batu uji' pertama dan utama dalam perubahan UUD 1945.

Sedangkan *review* terhadap Ketetapan MPR juga merupakan pengujian politik oleh badan politik (*political review*) dalam hal ini oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mekanisme Pembahasannya dilakukan berdasarkan Tata Tertib MPR. Sama halnya dengan dasar atau batu uji perubahan UUD 1945, maka penetapan Ketetapan MPR, perubahan dan penghapusannya haruslah berdasarkan kebutuhan dasar untuk kehidupan bernegara yang lebih baik sesuai dengan nilai-nilai fundamental Pancasila. Nilai dan asas-asas dalam Pancasila haruslah menjadi 'batu uji' yang pertama (sebagai bingkai), lalu UUD 1945 sebagai dasar hukum fundamental berikutnya.

Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam arti hak menguji materil oleh badan pengadilan (*judicial review*) barulah diterapkan terhadap Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.

- a) Pengujian Undang-undang dan Perpu oleh Mahkamah Konstitusi

Dalam amandemen ketiga lahirnya norma baru Pasal 24C Ayat (1) yang memuat norma berikut "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-*

*Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."*

Amandemen Ketiga UUD 1945 mengatur keberadaan Mahkamah Konstitusi salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, selain Mahkamah Agung<sup>30</sup> yang salah satu kewenangannya adalah melakukan "pengujian undang-undang terhadap UUD 1945". Jika di Amerika Serikat, kewenangan khusus untuk mengawal konstitusi disusun sebagai bagian dari kewenangan *Supreme Court* (Mahkamah Agungnya Amerika Serikat). Maka Indonesia, melalui amandemen UUD 1945 membentuk mahkamah yang berdiri sendiri, terpisah dari Mahkamah Agung.<sup>31</sup>

Kedudukan, susunan, wewenang, tanggung jawab, jabatan hakim konstitusi, hukum acara, dan lainnya diatur dalam UU No. 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi, mengatur mengenai soal hakim konstitusi, kepaniteraan, kesejekan dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 meniscayakan menjadikan Pancasila sebagai batu uji. Sebagaimana maksud dari *judicial review*, maka pengujian undang-undang dan Perpu harus berangkat dari pandangan bahwa sistem hukum bersifat prismatic dan UUD 1945 sebagai norma hukum yang fundamental. Bagaimana caranya nilai-nilai Pancasila menjadi batu uji dalam pengujian undang-undang dan Perpu. Fajar Laksono menyebutkan: "*Dalam pengujian undang-undang di MK, Hakim, Pemohon, Ahli, dan Pihak Terkait, punya kebebasan menggali dan mengemukakan makna Pancasila menurut versinya masing-masing sesuai dengan isu hukum norma yang uji. Ini karena Pancasila terbuka diinterpretasikan oleh siapapun. Tetapi, begitu MK mengetok putusan, yang di dalamnya memuat interpretasi Pancasila, maka itu berarti interpretasi yuridis telah dijatuhkan. Dalam kerangka seperti inilah, mekanisme judicial review dipahami sebagai ruang interpretasi yuridis terhadap Pancasila. Perdebatan interpretasi non yuridis, misalnya di tataran tafsir filosofis, sosiologis, dan lain-lain boleh terus berlangsung, namun harus dipastikan bahwa tafsir yuridis MK-lah yang berlaku final dan mengikat.*"<sup>32</sup>

Khusus untuk pengujian Perpu, sekali pun UUD 1945 hanya menyebutkan undang-undang yang dapat di-review, namun Mahkamah Konstitusi berpandangan karena Perpu dapat menimbulkan norma hukum yang

<sup>30</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

<sup>31</sup> Maruarar Siahaan, *Ibid.*, Pembentukan MK sebagai *special tribunal* yang terpisah dari Mahkamah Agung, Indonesia mengikuti model yang dibangun oleh Hans Kelsen ketika diminta menyusun sebuah konstitusi bagi Republik Austria pada awal abad ke-20.

<sup>32</sup> Fajar Laksono Soeroso, "Kuasa Pancasila dalam Pengujian Undang-Undang" dalam <http://fajarlaksonosoeroso.blogspot.co.id/2011/06/kuasa-pancasila-dalam-pengujian-undang.html> diunduh 2 Agustus 2016.



kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materil dengan UUD 1945. Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VIII/2009.

- b) Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-undang dan Perpu oleh Mahkamah Agung.

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dan Perpu, dasar hukumnya Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, lalu UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009. Diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

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.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, yang dimaksud dengan hak uji materil: "hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Sesuai ketentuan Pasal 31 UU No 3 Tahun 2009 dan Perma Nomor 1 Tahun 2011, objek hak uji materil adalah peraturan perundang-undangan yakni kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang. Lingkup hak uji mencakup pengujian formil (*formele toetsingsrecht*) dan pengujian materi (*materieele toetsingsrecht*).

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya juga meniscayakan menjadikan Pancasila sebagai batu uji. Sebagaimana maksud dari *judicial review*, maka pengambilan putusan atas permohonan hak uji materil wajib berangkat dari pandangan bahwa sistem hukum bersifat prismatic dan UUD 1945 sebagai norma hukum yang fundamental, lalu undang-undang menjadi sandaran dan dasar hukum yang harus ditaati, tidak boleh disimpangi apalagi bertentangan.

Adapun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang jika mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 adalah: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Diperluas lagi oleh Perma Nomor 1 Tahun 2011, termasuk peraturan perundang-undangan yakni kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang.

Sekaitan dengan hal ini, maka terhadap Peraturan Daerah, pengujian hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui proses permohonan hak menguji materil. Pemerintah Pusat tidak dapat melakukan pembatalan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dan ditempatkan dalam Lembaran

Daerah. Menurut Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, konstitusi tidak memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk membatalkan Peraturan Daerah yang sudah diundangkan. Berbeda jika pembatalan (*preview*) itu dilakukan oleh Pemerintah Pusat pada saat masih dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Mekanisme ini lebih tepat disebut *preview* atau pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*) dan ditempatkan dalam konteks pengawasan atau pembinaan Pemerintah Pusat pada Pemerintahan Daerah. Bukan melakukan pembatalan setelah menjadi Peraturan Daerah.

Persoalan lainnya mengenai Surat Edaran (SE). Surat Edaran memang tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Meskipun Surat Edaran tidak termasuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagai dimaksud UU No. 12 Tahun 2011, namun dalam praktik Surat Edaran dapat diuji materil ke Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2009 membatalkan SE Dirjen Minerba dan Panas Bumi Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara sebelum terbitnya Perpu No. 4 Tahun 2009.

Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2015, mengklasifikasi Peraturan dan Jumlah Permohonan Uji Materil ke Mahkamah Agung RI Tahun 2015, yakni: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Bersama Menteri dan Kepala BPN, Keputusan Menteri, Keputusan Sengketa Panitia Pengawas Pemilihan Umum, Peraturan KPU, Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Keputusan Gubernur, Qanun Aceh, Peraturan Walikota. Hingga Surat Edaran Mahkamah Agung, Surat Edaran Menteri dan Surat Keputusan Direksi PT. Bank Rakyat Indonesia.<sup>33</sup>

### **Pengujian Terhadap Tindakan Pemerintahan (*Beschikking*)**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara terdapat pengaturan yang bersifat *regeling* dan yang bersifat *beschikking*. Pengujian terhadap *Beschikking* (Keputusan Tata Usaha Negara) dilakukan melalui Pengadilan. Lingkungan peradilan yang mempunyai wewenang untuk menguji Keputusan Tata Usaha Negara adalah Peradilan Tata Usaha Negara yaitu melalui Pengadilan TUN (Ketentuan Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009, pengadilan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara).

Berdasarkan UU No. 51 Tahun 2009 dan UU No. 9 Tahun 2004 *jo.* UU No.5 Tahun 1986, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

---

<sup>33</sup> Mahkamah Agung, "Laporan Tahunan MARI Tahun 2015", Jakarta, Februari 2016, hlm. 60.



Di dalam Pasal 2 UU No. 51 Tahun 2009 dan UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No.5 Tahun 1986, diatur pengecualian yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan TUN sebagai berikut:

- (1) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- (2) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- (3) Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- (4) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- (5) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (6) Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia; dan
- (7) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pengujian terhadap Keputusan TUN harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dikeluarkannya Keputusan TUN itu dan juga sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tentu saja Pancasila sebagai sumber nilai dan sumber segala sumber hukum di Indonesia menjadi batu uji dalam pengambilan putusan hakim tata usaha negara.

Dalam konteks pengujian Keputusan TUN ini, terdapat persoalan mengenai Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi, misalnya apakah harus masuk dalam ranah sengketa TUN atau tidak. Saya berpandangan tidak ada satu pun produk hukum (baik peraturan perundang-undangan atau *beschikking*) yang tidak dapat di-review. Keputusan Presiden harus dapat di-review, jika materi muatannya bersifat pengaturan, maka pengujian dilakukan dengan permohonan hak menguji materil ke Mahkamah Agung. Sedangkan jika sifatnya *beschikking* (Keputusan TUN), maka pengujiannya kepada PTUN.

Menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, dalam pengujian peraturan perundang-undangan dan *beschikking*, tidak hanya masih relevan tetapi merupakan keharusan untuk masa depan Indonesia, sebagaimana yang dicita-citakan dalam Pembukaan UUD 1945, sesuai dengan *cita hukum* Indonesia.<sup>34</sup>

## Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan: *Pertama*, pengujian perundang-undangan dan tindakan pemerintahan haruslah ditempatkan dalam konteks untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam suatu negara. Apakah suatu kaidah hukum tidak bertentangan dengan kaidah hukum lainnya, apakah suatu kaidah hukum

<sup>34</sup> Bandingkan dengan Otong Rosadi, "Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Volume 10, No. 3, September 2010, hlm. 8.

tidak ingkar dari atau apakah perundang-undangan bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih tinggi derajatnya atau tindakan pemerintahan bertentangan dengan hukum dan melanggar asas-asas pemerintahan umum yang baik. *Kedua*, adanya perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara, bukan oleh lembaga yang membentuk peraturan perundang-undangan atau oleh tindakan administratif pemerintahan. *Ketiga*, Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan baik Undang-undang terhadap UUD maupun di bawah undang-undang terhadap perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya, termasuk pengujian terhadap *beschikking* juga meniscayakan menjadikan Pancasila sebagai batu uji. Pengambilan Putusan atas permohonan pengujian harus berangkat dari pandangan bahwa Sistem Hukum Indonesia bersifat prismatic dan UUD 1945 sebagai norma hukum yang tertinggi yang di dalam Pembukaannya terdapat nilai dan prinsip dasar Pancasila. *Keempat*, dalam praktik masih terdapat beberapa persoalan dalam pengujian perundang-undangan di Indonesia, seperti adanya norma undang-undang yang memungkinkan pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Keputusan Presiden yang tidak dapat digugat ke PTUN. Terhadap persoalan ini, maka para pengemban hukum (baik pembentuk hukum maupun praktisi hukum) harus memahami bahwa pengujian perundang-undangan dan tindakan pemerintahan untuk menjaga kesatuan sistem (tata) hukum Indonesia. Bingkai yang dipakai dalam pengujian tentu saja Pancasila dan UUD 1945.

#### **Daftar Pustaka**

##### **Buku**

- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Ind-Hill.co, Jakarta, 1992.
- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Bernard Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- , *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materil di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 2006.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.



**Jurnal, Artikel, Makalah**

- Miftakhul Huda, "Pengujian UU dan Perubahan Konstitusi: Mengenal Lebih Dekat Gagasan Sri Soemantri", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 4, November 2009.
- Otong Rosadi, "Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Volume 10, No. 3, September 2010.

**Peraturan Perundang-undangan**

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**Sumber Lain**

- Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016, Jakarta, Februari 2016.
- Maruarar Siahaan, "Uji Kohstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan; Negara Kita: Masalah dan Tantangan" sumber: <http://www.leimena.org/id/page/v/506/uji-konstitusionalitas-peraturan-perundang-undangan-negara-kita-masalah-dan-tantangan>, diunduh 1 Agustus 2016.
- Fajar Laksono Soeroso, "Kuasa Pancasila dalam Pengujian Undang-Undang" dalam <http://fajarlaksonosoeroso.blogspot.co.id/2011/06/kuasa-pancasila-dalam-pengujian-undang.html>, diunduh 2 Agustus 2016.