

Merdiansa Paputungan
Mahasiswa Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
Merdipaputungan06@gmail.com

UNIFIKASI HUKUM ACARA PENGUJIAN SELURUH PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

ABSTRACT

The latest problems in the Laws and Regulations in Indonesia, is what is called the law of obesity. This is due to the formation of Indonesian law which only increases in terms of quantity, but not with quality. The number of regulations continues to increase, not followed by harmonization, both vertically and horizontally. Some people consider this due to the division of authority of judicial review on the Supreme Court and the Constitutional Court. This is also compounded by the non-uniform mechanism of the applicable procedural law. This paper aims to examine the problem of legal obesity, by making the procedural law mechanism between the Supreme Court and the Constitutional Court as the target of the study.

KEYWORD

*UNIFICATION,
PROCEDURAL LAW,
JUDICIAL REVIEW*

ABSTRAK

Problematika terkini dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, adalah apa yang disebut dengan istilah obesitas hukum. Hal ini disebabkan pembentukan hukum Indonesia yang hanya bertambah dari segi kuantitas, tapi tidak dengan kualitas. Jumlah regulasi yang terus bertambah, tidak diikuti dengan harmonisasi, baik secara vertical maupun horizontal. Sebagian kalangan menilai hal ini dikarenakan, terbaginya kewenangan *judicial review* pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal ini turut diperparah dengan tidak seragamnya mekanisme hukum acara yang berlaku. Tulisan ini hendak menelaah problematika obesitas hukum, dengan menjadikan mekanisme hukum acara di antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai sasaran kajian.

KATA KUNCI

UNIFIKASI, HUKUM
ACARA, JUDICIAL
REVIEW

PENDAHULUAN

Problematika pembengkakan regulasi atau obesitas hukum, merupakan fenomena yang hampir dapat dikatakan lazim di negara-negara yang dipengaruhi oleh sistem hukum *civil law*, mengingat karakteristik pembangunan hukumnya yang mengandalkan hukum tertulis (*written law*), yaitu peraturan perundang-undangan, yang dibentuk melalui serangkaian proses, yang disebut politik hukum. Namun obesitas dalam pengertian hukum tidaklah tepat jika dimaknai sama dengan obesitas dalam dunia

kesehatan, yakni suatu kondisi kronis di mana terdapat jumlah lemak tubuh berlebihan yang akan menyebabkan berbagai penyakit kronis lainnya. Dalam dunia hukum, jika jumlah Peraturan Perundang-Undangan kita membludak, namun antara satu dengan yang lain harmonis dan tidak saling tumpang-tindih, maka tidak serta-merta akan melahirkan berbagai komplikasi problematik seperti dalam dunia kesehatan. Obesitas hukum baru akan menjadi masalah, ketika jumlah Peraturan yang begitu banyak, tidak diikuti dengan kondisi harmonis dan saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain. Jika yang terjadi demikian, maka diperlukan sebuah solusi yang cepat dan tepat untuk menanggulangi problematika tersebut, sebelum obesitas hukum berkembang menjadi krisis di bidang hukum, yakni suatu kondisi yang disebabkan karena substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, saling tumpang tindih, inkonsistensi dan melahirkan ketidakpastian.¹

Sistem hukum nasional kita sebenarnya telah menyediakan mekanisme hukum, apabila obesitas hukum membawa implikasi negatif lainnya. Mekanisme penyelesaian tersebut salah satunya adalah *Judicial Review*.² Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum moderen mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggaman para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.³ Mekanisme pengujian hukum juga merupakan cara untuk menanggulangi disharmonisasi dan tumpang-tindih peraturan sebagai dampak negatif obesitas hukum.

Namun dalam kenyataannya, mekanisme *judicial review* dalam sistem hukum di Indonesia belum efektif untuk menyelesaikan problematika bawaan obesitas hukum. Sebagian kalangan menilai, ketidak-efektivan itu disebabkan oleh tidak terintegrasinya mekanisme *judicial review* pada satu atap pengadilan. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Disamping adanya pemisahan ini, dalam kenyataannya terdapat perbedaan yang tajam, antara hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung dan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

¹ Andi Nuzul. (2016). *Membangun Tata Hukum Nasional, Prespektif Masyarakat Pluralis*, Yogyakarta: Trussmedia Grafika, hlm. 24

² *Judicial Review* adalah mekanisme pengujian terhadap norma hukum yang dilakukan oleh lembaga judisial atau pengadilan. Lihat Penjelasan Prof. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang dan Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*.

³ Jimly Asshiddiqie. (2006). *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 2

Permasalahannya terutama pada hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung. Hukum acara pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, pada kenyataannya memiliki banyak kelemahan jika dibandingkan dengan mekanisme hukum acara yang berlaku di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan ini juga tercermin dalam antusias masyarakat dalam melakukan *judicial review* di MA dan MK.

Dengan tidak efektifnya mekanisme *judicial review* yang ada saat ini, maka ketidakharmonisan dan tumpang tindih peraturan telah berakibat pada terhambatnya percepatan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik. Masalah yang sudah didepan mata ini, tentu harus ditanggulangi dengan jalan keluar yang realistis dan bersifat segera. Gagasan penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi, bukanlah jalan keluar yang bisa diupayakan dalam waktu yang relatif singkat, walaupun sebagian kalangan menilai cara ini sebagai solusi yang ideal, namun solusi ini mengharuskan adanya perubahan UUD 1945. Dengan mengingat dampak obesitas, maka diperlukan mekanisme penyelesaian yang realistis dalam sistem hukum kita, untuk menanggulangi persoalan ini secara cepat dan tepat. Persoalan inilah yang hendak penulis angkat untuk ditelaah dari sisi teori hukum. Apakah tepat kewenangan *judicial review* seluruh peraturan Perundang-Undangan diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

PEMBAHASAN

Peraturan Perundang-Undangan Dan *Judicial Review*

Peraturan Perundang-Undangan dan *Judicial Review*, adalah satu paket yang tidak bisa dipisahkan dalam pembangunan hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, termasuk di Indonesia. Sebagai akibat dari perjalanan sejarah, maka pembangunan hukum nasional kita mendapat pengaruh yang besar dari sistem hukum ini. Sistem hukum eropa kontinental, berkembang di Eropa daratan seperti Perancis yang dapat disebut sebagai negara yang paling terdahulu mengembangkan sistem hukum ini. Kemudian sistem hukum ini berkembang melalui pengaruh penjajahan oleh Perancis ke negeri lainnya. Belanda yang dahulunya merupakan jajahan Perancis, kemudian menjajah Hindia-Belanda dan selanjutnya membawa pengaruh sistem hukum eropa kontinental kedalam hukum Hindia-Belanda. Pengaruh ini terus dipertahankan ketika Hindia-Belanda merdeka menjadi negara berdaulat Indonesia.⁴ Dalam sistem hukum eropa kontinental, yang diutamakan adalah hukum tertulis (*written law*), yaitu peraturan perundang-

⁴ Pemberlakuan hukum yang telah ada sejak masa Hindia-Belanda ini, di dasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

undangan sebagai sendi utama dalam sistem hukumnya. Sehingga sistem hukum ini disebut pula dengan sistem hukum kodifikasi (*Codified Law*), dan lazim pula disebut dengan hukum sipil (*the civil law system*).⁵

Akibat pengaruh dari *civil law*, maka pembangunan hukum nasional kita mengandalkan peraturan tertulis dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Perundang-Undangan ini didesain secara berjenjang atau dalam bentuk hierarki, dengan berbasis pada teori norma berjenjang yang dikreasikan oleh Hans Kelsen dan muridnya Hans Nawiaski. Desain norma berjenjang ini adalah hukum itu disusun seperti anak tangga, mulai dari yang tertinggi, sampai yang paling rendah, dimana norma hukum yang lebih rendah, bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen membangun tatanan kaidah peraturan perundang-undangan dalam wujud piramide, berjenjang, lazim disebut *Stufenbau des recht*. Peraturan perundang-undangan ditatanya secara berjenjang, -berlapis dan bersusun-bak bangunan piramide. Absahnya suatu kaidah hukum ditentukan sejauh mana kaidah peraturan perundang-undangan yang berada di bawah tidak bertentangan dengan kaidah peraturan perundang-undangan di atasnya. Kaidah peraturan perundang-undangan yang berada di atas mendasari kaidah peraturan perundang-undangan yang berada dibawah, dan seterusnya.⁶

Pasca era reformasi bergulir, maka hingga saat ini kita telah memiliki 2 (dua) Undang-Undang yang mengatur tentang desain dari tata urutan peraturan perundang-undangan. Pertama adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jika kita bandingkan hirarki Peraturan perundang-undangan dalam dua undang-undang pada era reformasi diatas, maka hal esensial yang membedakan di antara keduanya adalah pada Ketetapan MPR, yang dalam UU No. 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan, namun dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dimasukkan dalam tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Desain Peraturan Perundang-Undangan secara berjenjang ini, oleh Hans Kelsen juga dikatakan sebagai bentuk pengujian validitas suatu norma hukum. Menurut Kelsen, validitas suatu norma hukum tidak dapat dipertanyakan atas dasar bahwa

⁵Andi Nuzul, *Op.Cit.*, hlm. 29

⁶ HM. Laica Marzuki. (2006). *Kata Pengantar dengan judul: Pemikiran Hans Kelsen & Proklamasi 17 Agustus 1945*, dalam: Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. Xii.

isinya tidak sesuai dengan suatu nilai moral atau politik. Suatu norma adalah norma hukum yang valid atas dasar fakta bahwa norma tersebut telah dibuat menurut peraturan tertentu dan hanya atas dasar peraturan itu saja. Norma dasar suatu tatanan hukum adalah peraturan tertinggi yang dipostulasikan yang menetapkan pembuatan dan penghapusan norma-norma dari tatanan hukum, serta pemberian dan pencabutan validitas.⁷

Untuk memastikan agar antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain tidak saling bertentangan dan tumpang tindih, maka dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol ini dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*).⁸ Kontrol atau pengawasan melalui hukum (*judicial*), dinamakan "*legal control*", "*judicial control*", atau "*judicial Review*", yakni mekanisme kontrol yang dilakukan oleh Pengadilan. Pada pokoknya, kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and bstract norms*) hanya dapat dikontrol melalui mekanisme hukum, yaitu "*judicial review*" oleh Pengadilan.⁹

Uraian diatas menunjukkan bahwa, perturan perundang-undangan dan *judicial review* adalah satu paket yang saling melekat satu dengan yang lain. Dalam negara yang mendesain tata hukumnya secara berjenjang sebagaimana dikonstruksikan *Stufenbau des recht*, memerlukan suatu mekanisme kontrol agar tata urutan peraturan saling harmonis dan berkesesuaian satu dengan lainnya. Maka tidak mengherankan dalam desain norma berjenjang, persoalan obesitas regulasi adalah sesuatu yang lazim (fenomena bawaan), seperti halnya mekanisme kontrol melalui "*judicia review*", sebagai mekanisme yang tak terpisahkan dalam tata hukum yang didesain berjenjang, yang sekaligus berfungsi sebagai mekanisme untuk menyelesaikan ketika obesitas hukum membawa implikasi negatifnya.

Judicial Review Pada Dua Puncak Kekuasaan Kehakiman Dan Problematika Hukum Acara

Sebagaimana yang lazim kita ketahui, gagasan *judicial review* bukanlah sesuatu hal yang sama-sekali baru di dalam khazana pemikiran ketatanegaraan Indonesia. Adalah Muhammad Yamin yang pertama kali

⁷ Hans Kelsen. (2014). *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Terjemahan dari *General Theori of Law and State*, Alih bahasa: Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, hlm. 163-164.

⁸ Jimly Asshiddiqie. (2014). *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 4-5

⁹*Ibid.*

mengusulkan dalam sidang BPUPKI, agar terhadap Balai Agung (Istilah Untuk Mahkamah Agung pada masa itu), diberikan kewenangan untuk *membandingkan Undang-undang*.¹⁰ Lebih lanjut dikatakan bahwa kegiatan membandingkan Undang-undang itu dilakukan dengan cara membandingkan setiap produk Undang-undang dengan tiga sistem norma, yaitu: (i) Undang-Undang Dasar; (ii) Hukum Syari'at Islam; (3) Hukum Adat. Tetapi usulan Yamin ini ditolak oleh Soepomo karena secara prinsip UUD yang sedang dibahas dan akan diberlakukan di Indonesia tidak menganut *Trias Politika*, sementara hak uji materiil terhadap UU itu hanya dijumpai di negara-negara yang menganut teori *Trias Politika*.¹¹

Dalam perkembangannya, kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung, diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yakni:

1. MA berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Putusan tentang pernyataan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Mekanisme *judicial review* sebelum amandemen memang hanya terbatas pada pengujian Peraturan Perundang-Undang di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Hal ini juga dikuatkan dalam Pasal 11 ayat (4) Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara, yang menyatakan; "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-perundang-undangan dibawah Undang-undang."

Sebenarnya jika kita perhatikan gagasan-gagasan yang berkembang dalam proses amandemen pertama tahun 1999, gagasan *judicial review* yang meliputi pengujian Undang-Undang dan peraturan dibawahnya telah mengemuka dan ditempatkan dalam satu atap, yakni dibawah kewenangan

¹⁰Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995, hlm. 299.

¹¹ Moh. Mahfud MD. (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 346.

Mahkamah Agung. Hal ini dapat kita jumpai dalam pandangan tiap fraksi yang menghendaki agar kewenangan *judicial review* di Mahkamah Agung tidak terbatas pada menguji Peraturan di bawah UU terhadap UU.¹² Pandangan fraksi ini dapat dengan mudah dipahami, mengingat dalam amandemen pertama, gagasan mendirikan Mahkamah Konstitusi belum mendapatkan tempat dalam pembahasan. Dalam perkembangannya, ketika rangkaian amandemen UUD 1945 selesai, maka kita menjumpai dua puncak kekuasaan kehakiman, yang masing-masing memiliki kewenangan *judicial review*. Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A UUD 1945 berwenang menguji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pemisahan kewenangan menguji ini, merupakan ciri negara-negara demokrasi aliran Eropa Kontinental yang menerima prinsip-prinsip negara hukum modern, dengan memisahkan fungsi peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*) secara tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung.¹³

¹² Pandangan agar MA diberikan kewenangan mengujia tidak saja peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, mengemuka dalam sidang Perubahan Pertama tahun 1999, diantaranya oleh: (1) **Khofifah Indar Parawansa** dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-PKB) mengemukakan agar “kewenangan MA diperluas tidak hanya terbatas pada kewenangan menguji peraturan pemerintah saja tapi juga mencakup pengujian undang-undang.” (2) **Hendi Tjaswadi** dari Fraksi TNI/Polri (F-TNI/Polri), mengemukakan agar “..... Mengenai Mahkamah Agung. *Judicial review* kami setuju dan ini berkaitan dengan *checks and balances* tadi, jadi antara DPR dengan Mahkamah Agung, dan berpatokan kepada Undang-Undang Dasar. Jadi yang dijadikan patokan oleh MA untuk *judicial review* adalah Undang-Undang Dasar. Kemudian level-nya adalah undang-undang ke bawah. Jadi bukan hanya PP tapi undang-undang ke bawah dan ini juga bisa me-refer kepada perubahan Tap XX/MPRS/1966 barangkali nanti kalau ada perubahan.” (3) **Valina Singka Subekti** (F-UG) mengusulkan, “.....Lalu yang ketiga [Ayat (3)], dalam rangka pemberdayaan Mahkamah Agung maka kami juga mengusulkan agar Mahkamah Agung itu juga bisa memiliki hak *judicial review*, walaupun memang sekarang ini sudah menggunakannya untuk tingkatan di bawah undang-undang. Maka sekarang kita ingin memberdayakannya lebih tinggi lagi supaya tingkatannya undang-undang.” (4) **Yusuf Muhammad** (F-KB) mengusulkan, “.....Usulan kami adalah Ayat (2): “Mahkamah Agung memegang kekuasaan untuk melakukan *judicial review*, terhadap undang-undang dan peraturan di bawah undang-undang, yang mekanismenya diatur dengan undang-undang.....” (5) **Hamdan Zoelva** (F-PBB) mengusulkan, “.....Kemudian Ayat (5): “Kekuasaan kehakiman berwenang menguji segala peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.”

¹³ Jimly Asshiddiqie. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 569

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembagian tugas berkenaan dengan *judicial review* peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, adalah sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.¹⁴ Lebih lanjut Ni'matul Huda mengemukakan, terdapat empat alasan yang menyebabkan pemisahan pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal.¹⁵ *Pertama*, pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap undang-undang dasar kepada MK menegaskan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji itu sendiri secara secara konprehensif. *Kedua*, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan dianut masih didasarkan atas dasar prinsip pembagian kekuasaan dan bukan prinsip kekuasaan yang mengutamakan *checks and balances* sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi. *Ketiga*, dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara Putusan MA dengan putusan MK. *Keempat*, jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat dikurangi.

Jika ditelaah, maka terdapat setidaknya 3 (tiga) hal mendasar yang membedakan pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai berikut:

1. Pengujian yang dilakukan di Mahkamah Agung, sebatas pada menguji Peraturan Perundang-Undang di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang,¹⁶ Adapaun pengujian yang dilakukan di

¹⁴ Jimly Asshiddiqie. (2006). *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 239

¹⁵ Ni'matul Huda. (2013). "Pengujian Peraturan Perundang-Undang di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi". Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, hlm. 492.

¹⁶ Kewenangan MA ini, diberikan langsung oleh Pasal 24A UUD 1945. Jimly Asshiddiqie. (2006). *Model-Model Pengujian Konstitusionalitas Di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 7.

Mahkamah Konstitusi adalah Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar¹⁷;

2. Pengujian yang dilakukan di Mahkamah Agung sebatas pada uji materiil, sedangkan Pengujian di Mahkamah Konstitusi meliputi Uji Materiil dan Uji Formiil¹⁸; dan,
3. Mekanisme hukum acara yang berlaku dalam praktik judicial review di MA dan MK berbeda satu dengan lainnya.

Menurut pandangan penulis, adanya perbedaan ini turut membawa dampak bagi antusiasme masyarakat dalam mengajukan *judicial review* di MK dan MA. Hal ini terutama berkenaan dengan perbedaan mekanisme hukum acara yang berlaku. Perbedaan antusiasme ini, sebagaimana yang dikemukakan oleh Bayu Dwi Anggono, "meskipun sama-sama melaksanakan pengujian norma peraturan perundang-undangan (*judicial review*) namun terdapat kesenjangan terkait antusiasme publik dalam memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya yang dianggap dilanggar oleh berlakunya suatu peraturan perundang-undangan di MK dan MA. Kurun 2015, MK mengadili 220 perkara judicial review, 140 perkara di antaranya adalah perkara baru. Apabila dihitung mundur sejak tahun 2012 tren pengujian UU ke MK cenderung naik yaitu pada 2012 sebanyak 118 perkara, pada 2013 sebanyak 109 perkara, pada 2014 sebanyak 140 perkara. Hal ini berbeda dengan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU di MA yang untuk tahun 2015 sebanyak 72 perkara.¹⁹

Kesenjangan yang kontras ini, dapat diartikan 2 (dua): *Pertama*, adanya perbedaan kualitas regulasi, yakni kualitas regulasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan kualitas undang-undang itu sendiri; *Kedua*, masalahnya adalah pada mekanisme *judicial review*, dalam hal ini mekanisme *judicial review* yang ada di Mahkamah Agung tidak memadai. Hal ini mengakibatkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat dan sehingga antusiasme masyarakat jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan antusiasme di Mahkamah Konstitusi. Padahal, jika kita bandingkan jumlah antara Undang-Undang dengan Peraturan Perundang-Undang dibawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan

¹⁷Kewenangan MK ini diberikan langsung oleh Pasal 24 C UUD 1945. Masih menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian oleh Mahkamah Konstitusi ini merupakan pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*), yakni menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. *Ibid.*,

¹⁸ Yang dimaksud dengan uji materiil adalah pengujian materi muatan suatu norma hukum terhadap norma hukum lain yang lebih tinggi, sedangkan pengujian formil adalah pengujian berkenaan dengan proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

¹⁹ <https://news.detik.com/berita/3165035/soal-proses-judicial-review-mk-lebih-disukai-masyarakat-dibandingkan-ma>, diakses tanggal 23 Agustus 2017.

Daerah Kabupaten/Kota), jauh lebih banyak jumlah Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang. Sehingga menjadi kontras, ketika jumlah dan variasi regulasi yang begitu banyak, justru sepi dari mekanisme *judicial review*, sementara Undang-Undang sebagai batu uji seluruh regulasi itu, banyak sekali jumlahnya yang di eksaminasi di Mahkamah Konstitusi.

Disamping lebih banyak secara jumlah regulasi, pada kenyataannya problematika yang ditimbulkan oleh materi muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, juga memiliki jumlah yang jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan problematika yang ditimbulkan oleh materi muatan suatu undang-undang. Sebagai contoh, pada bulan juni 2016, Kementrian Dalam Negeri membatalkan dan/atau merevisi 3.143 Perda, yang dianggap bermasalah karena menghambat pembangunan dan birokrasi yang berbelit.²⁰ Namun dalam perkembangan kemudian, kewenangan Menteri Dalam Negeri sebagai bentuk pengendalian eksekutif terhadap norma hukum (*executive review*), kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Fenomena diatas menunjukkan pada kita, bahwa antusiasme masyarakat dalam mengajukan *judicial review* di MK dan MA tidaklah berbanding lurus dengan kualitas regulasi yang ada. Artinya, sekalipun masyarakat lebih banyak mengajukan *judicial review* di MK, tidak bisa disimpulkan bahwa kualitas regulasi di bawah Undang-Undang yang menjadi kewenangan MA, sudah lebih baik jika dibandingkan dengan kualitas Undang-Undang itu sendiri. Terlebih dengan dibatalkannya mekanisme *executive review* oleh Mahkamah Konstitusi, maka problematika materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, akan semakin sulit diatasi, mengingat terlalu sedikitnya minat masyarakat dalam mengajukan *judicial review* di MA. Sebagai kesimpulan awal maka dapat dikatakan bahwa problematika yang ada bukanlah pada hukum materiil, melainkan pada hukum formil. Dalam hal ini, mekanisme hukum acara (hukum formil) *judicial review* di MA yang harus di carikan desain yang lebih baik lagi, sehingga akan mendorong antusias dan kepercayaan dari masyarakat untuk mengajukan *judicial review* di Mahkamah Agung.

Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketentuan tentang mekanisme *review* terhadap peraturan perundang-undangan tidak diatur sama sekali. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 hanya menentukan kompetensi Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam hal *judicial*

²⁰ Data Perda yang dibatalkan/direvisi ini dapat diakses di situs: http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf, diakses pada 23 Agustus 2017.

review.²¹ Sementara hukum acara yang berlaku bagi *judicial review*, tidak disinggung sama sekali dalam UU No. 12 Tahun 2011. Dengan memberikan kewenangan kepada MA dan MK yang merupakan lembaga Peradilan, seharusnya pembentuk UU juga meremuskan ketentuan tentang hukum acara yang berlaku dalam praktik pengujian peraturan perundang-undangan. Hal ini akan berbeda ketika kewenangan *review* diberikan kepada lembaga legislatif ataupun lembaga eksekutif, maka ketentuan tentang hukum acara menjadi tidak relevan untuk diatur. Namun karena kewenangan ini diberikan kepada lembaga yudikatif, maka sudah seharusnya ketentuan hukum acara yang berlaku juga perlu dirumuskan.

Dengan tidak diatur secara khusus, maka hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan kemudian diatur secara tersendiri, baik oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, diatur dalam UU MK, kemudian berdasarkan delegasi kewenangan untuk mengatur sendiri segala hal berkenaan dengan pelaksanaan tugasnya, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi.²² Sementara itu, hukum acara *judicial review* di MA, hanya diatur secara khusus dalam PERMA²³. Akibat dari formulasi pengaturan yang terpisah dan sektoral ini, hukum acara *judicial review* di MK dan MA memiliki perbedaan antara satu dengan yang lain.

Menurut Laporan akhir pengkajian konstitusi tentang "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undang" yang diterbitkan oleh Badan Pembina Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI pada Tahun 2014, maka terdapat beberapa catatan berkenaan dengan Hukum Acara yang berlaku di Mahkamah Agung, yakni:²⁴

- Asas-Asas Persidangan;
- Pengujian Tanpa Persidangan;
- Tanpa Batas Waktu Yang Jelas;
- Mengajukan Permohonan Harus Membayar;

²¹ Lihat ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

²² Hukum Acara Pengujian Undang-Undang diatur dalam: Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

²³ Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-Undang di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dalam: Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

²⁴ Lihat *Laporan Akhir Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undang*. (2014). Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, hlm. 58 – 69.

- Pengucapan Dan Isi Putusan; dan,
- Putusan Tak Serta-Merta Berlaku.

Asas-Asas Persidangan

Secara umum, terdapat beberapa asas yang berlaku dalam hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan, yakni²⁵:

- *Ius Curia Novit* (Hakim tidak boleh menolak perkara dengan dalih tidak ada hukumnya);
- Persidangan Terbuka untuk Umum;
- Independen dan Imparsial;
- Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan;
- *Audi Et Alteram Partem* (Hak didengar secara seimbang);
- Hakim Aktif dalam Persidangan;
- *Presumptio Iustae Causa* (Praduga Keabsahan).

Jika kita bandingkan, kesemua asas-asas hukum acara *judicial review* diatas, kesemuanya akan kita temukan dalam hukum acara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Asas *Ius Curia Novit* yang bermakna Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan suatu perkara yang diajukan dengan dalih, bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Asas ini, merupakan suatu pintu masuk bagi hakim untuk menemukan hukum melalui penafsiran, konstruksi dan penghalusan hukum.²⁶ Selanjutnya asas persidangan terbuka Umum bermakna bahwa persidangan harus dinyatakan terbuka untuk umum, dan masyarakat boleh menghadirinya. Asas Independen dan Imparsial bermakna bahwa hakim dalam menjalankan kewenangannya, harus terbebas dari pengaruh pihak manapun, dan karenanya hakim tidak boleh memihak. Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan bermakna bahwa pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan acara yang efisien dan efektif, sedangkan biaya murah, adalah biaya perkara yang dapat dipikul oleh rakyat. Keduanya tanpa mengorbankan ketelitian dalam mencari kebenaran dan keadilan. Hakim Aktif dalam Persidangan bermakna bahwa, pengadilan membantu pencari keadilan

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Syaiful Bakhri. (2017). *Dinamika Hukum Pembuktian Dalam Capaian Keadilan*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 373.

dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya. Yang terakhir adalah *Presumptio Iustae Causa* atau Praduga Keabsahan bermakna bahwa keputusan pemerintah harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku.

Kesemua asas hukum acara *judicial review* diatas, sudah seharusnya diakomodir dalam hukum acara judicial review di Mahkamah Agung. Tidak diakomodirnya asas-asas ini, dapat kita lihat dalam prosedur hukum acara yang tertuang dalam PERMA Nomor. 1 Tahun 2011.

Pengujian tanpa Persidangan

Perbedaan selanjutnya adalah berkenaan dengan persidangan. Hukum acara pengujian UU di Mahkamah Konstitusi, dilakukan melalui serangkaian proses persidangan yang bersifat terbuka untuk umum.²⁷Rangkaian proses persidangan ini, dimulai dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, Pembuktian, sampai kepada Pembacaan Putusan.²⁸ Prosedur berupa rangkaian persidangan ini, tidak akan kita temukan dalam ketentuan hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung. Proses peradilan di MA dalam perkara uji materi peraturan perundang-undangan di bawah UU bersifat tertutup dan sepihak. Peran pemohon sebatas pada mengajukan berkas permohonan, selanjutnya proses jalannya sidang tidak lagi melibatkan pihak lain, selain Majelis Hakim yang ditetapkan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara.²⁹

Hal ini menunjukkan bahwa PERMA No. 1 Tahun 2011 tidak mengenal asas *audi et alteram partem*. Tanpa persidangan yang terbuka, pemohon sama sekali tidak diberikan kesempatan untuk menyampaikan keberatan untuk mengelaborasi argumentasinya. terutama untuk meyakinkan hakim mengenai urgensi permohonan yang sedang diajukan. Dengan demikian pula, Pemohon tidak berkesempatan menghadirkan ahli dan saksi untuk didengarkan keterangannya di persidangan guna memperkuat argumentasi permohonan. Padahal, akan sangat baik apabila dalam proses persidangan uji materi tersebut, selain sifatnya terbuka untuk umum, Majelis Hakim Agung juga mengundang pihak-pihak yang bersengketa, pihak terkait, termasuk saksi atau ahli seperti halnya dalam persidangan di MK. Dengan demikian,

²⁷ Lihat Ketentuan Pasal 40 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁸ Lihat Ketentuan Persidangan dalam UU MK *junc to* Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

²⁹ Lihat Ketentuan Pasal 4 ayat (4) dan ayat (5), Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

salah paham atau salah implementasi hukum dapat dihindari. Hal demikian sesungguhnya merupakan kerugian tersendiri bagi Majelis Hakim Agung yang sedang menangani perkara, karena tidak mendapatkan *input* berupa perspektif atau cara pandang lain terhadap isu hukum perkara yang sedang ditangani. Padahal, betapapun Majelis Hakim Agung harus dipandang mampu mengadili perkara dengan isu hukum apapun, tetapi menerima *input* berupa perspektif atau cara pandang lain bukanlah sesuatu larangan, malah sebaliknya, akan sangat positif dalam rangka menguatkan argumentasi hukum dan keyakinannya pada saat memutus nanti.³⁰

Tanpa Batas Waktu Yang Jelas

Mekanisme beperkara di lembaga peradilan memerlukan kejelasan dan kepastian, yang menyangkut prosedur. Prosedur meliputi tahapan dan persyaratan yang dibutuhkan dalam beperkara. Dengan demikian, masyarakat dapat merencanakan langkah dan menyiapkan persyaratan yang dibutuhkan untuk dapat mengikuti seluruh rangkaian proses pengadilan. Masyarakat juga harus mengetahui batasan-batasan waktu yang dibutuhkan dalam setiap tahapan yang harus dilalui. Ketidaktahuan batasan waktu dapat menimbulkan ketidakadilan karena seseorang karena ketidaktahuannya mungkin melewati suatu tahapan yang harus dilalui sehingga putusan pengadilan merugikan yang bersangkutan.³¹

Dalam PERMA Nomor. 1 Tahun 2011, sama sekali tidak diatur batas waktu berkenaan dengan tahapan beracara, yang dimulai dari tahapan pengajuan keberatan, sampai pada pembacaan putusan. Hal ini menyebabkan proses beracara menjadi tidak ideal dan tidak ada kepastian. Padahal, seyogyanya hukum acara itu mengatur prosedur bagi pengadilan sebagai sarana bagi warga negara dalam memperjuangkan haknya melalui jalur *judicial review*. Sehingga adanya pengaturan mengenai batas waktu persidangan menjadi penting untuk kemudian menjamin, pemenuhan hak setiap warga negara yang merasa dirugikan oleh keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal ini berbandng terbalik dengan praktik *judicial review* di MK, dimana tahapan prosedur beracara diatur secara tegas. Pengajuan permohonan dan perbaikan permohonan di MK, diatur secara tegas, yakni 7 (tujuh) hari.³² Selanjutnya penjadwalan sidang pertama juga ditentukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah permohonan

³⁰ Laporan Akhir Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan. (2014). Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, *Op.Cit.*, hlm. 64

³¹ *Ibid.*

³² Lihat Ketentuan Pasal 32 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 juncto Pasal 6 ayat (6) PMK No. 06/PMK/2005.

dinyatakan lengkap dan dicatat di buku registrasi perkara.³³ Adanya keterbukaan dan keaktifan dari lembaga peradilan dalam memberikan informasi berkenaan dengan tahapan persidangan, tentu saja memberikan kesempatan bagi setiap warga negara dalam mempersiapkan segala sesuatunya, untuk menghadapi persidangan.

Mengajukan Permohonan Harus Membayar

Sama halnya dengan kejelasan dan kepastian prosedur dan waktu, masyarakat juga harus mengetahui dengan jelas biaya yang dibutuhkan untuk mengikuti setiap proses pengadilan dan mendapat layanan administrasi lembaga peradilan. Kejelasan tersebut diperlukan karena harus diakui, nihil atau minimnya informasi mengenai besarnya biaya yang harus dibayar selama ini telah melahirkan ketakutan tersendiri bagi masyarakat. Tanpa kejelasan soal biaya, yang muncul di masyarakat ialah jangan-jangan untuk memperjuangkan keadilan di lembaga peradilan masyarakat akan dikenai biaya yang memberatkan.³⁴

Dalam Pasal 2 ayat (4) PERMA Nomor 1 Tahun 2011 ditentukan bahwa pengajuan permohonan judicial review di MA harus membayar permohonan.³⁵ Adanya ketentuan pengenaan biaya pengajuan permohonan ini, tidak akan kita temukan dalam praktek judicial review di MK.³⁶ Adanya perbedaan ini memang membingungkan, terlebih sebagaimana dikemukakan di awal, bahwa judicial review di MA tidak mengenal proses persidangan sebagaimana di Mahkamah Konstitusi.

Pembacaan Putusan

Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, dalam BAB IV tentang Putusan, hanya mengatur bahwa MA akan mengabulkan permohonan keberatan apabila suatu peraturan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau sebaliknya, menolak permohonan keberatan jika permohonan keberatan tidak beralasan. Terhadap permohonan keberatan yang dikabulkan, MA dalam putusannya menyatakan peraturan tersebut tidak sah atau tidak

³³ Lihat Ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 juncto Pasal 8 ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005.

³⁴ *Laporan Akhir Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. (2014). Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, *Op.Cit.*, hlm. 66

³⁵ Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

³⁶ Lihat Ketentuan Pasal 9 UU No. 24 Tahun 2003 juncto Pasal 6 ayat (7) PMK No. 06/PMK/2005

berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan untuk mencabutnya.³⁷

Begitu sederhananya pengaturan tentang Putusan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, juga tidak mengakomodir hal-hal esensial berkenaan dengan Putusan itu sendiri. Pembacaan Putusan dilakukan dalam ruang tertutup di gedung MA dengan pintu yang hanya sedikit saja dibuka. Usai diputus, putusan tidak segera diumumkan ke publik. Banyak putusan *judicial review* MA diketahui publik berbulan-bulan setelah diputuskan. Walaupun memiliki laman resmi MA, berkas putusan *judicial review* acapkali baru diunduh berbulan-bulan setelah diputus. Hal ini berbeda dengan di MK. Putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Usai diputus, serta merta putusan *judicial review* itu diserahkan ke para pihak. Tak sampai 10 menit, putusan sudah bisa dilihat di *website* MK dan bisa diunduh di seluruh penjuru dunia.³⁸

Hal lainnya yang sebenarnya sangat substansial, adalah ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) PERMA Nomor 1 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa setelah peraturan yang dimohonkan keberatan dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku umum, maka hal ini ditindaklanjuti dengan perintah pencabutan peraturan tersebut oleh instansi terkait. Pelaksanaan Putusan ini, diberikat tenggat selama 90 hari sejak diputuskan. Pasal 8 ayat (2) Perma 1/2011 membuka celah putusannya tidak dilaksanakan selama 90 hari saja sejak putusan dikirimkan kepada Badan atau Pejabat Pembuat TUN (peraturan perundang-undangan). Hal ini berbanding terbalik dengan Putusan di MK, dimana Putusan dalam perkara pengujian undang-undang mempunyai kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.³⁹

Selain 5 aspek berkenaan dengan perbedaan mekanisme hukum acara *judicial review* antara MA dan MK diatas, maka satu aspek lagi yang dalam hemat penulis, memiliki posisi yang penting berkenaan dengan hukum acara, yakni pembuktian, khususnya berkenaan alat bukti dan beban pembuktian itu sendiri. Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, tidak akan kita temukan ketentuan berkenaan dengan pembuktian, baik tentang jenis alat bukti dan pemeriksaan alatbukti itu sendiri. Dinamika pembuktian di MK, meliputi; alat bukti, yang ditentukan secara limitatif dalam Pasal 36 (1) UU No. 24 Tahun

³⁷ Lihat Ketentuan Pasal 6 ayat (1), (2) dan ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

³⁸ *Laporan Akhir Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. (2014). Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, *Op.Cit.*, hlm. 65.

³⁹ Lihat Ketentuan Pasal 47 UU MK juncto Pasal 39 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

2003 Tentang Mahkamah Konstitusi; yakni berupa; surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, alat bukti lain, berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau yang serupa dengan itu.

Alat bukti surat, atau tertulis, adalah segala dokumen yang bersifat tertulis, berisi huruf, tanda, baca, kata, anak kalimat atau kalimat, termasuk gambar, bagan, atau hal hal yang memberikan pengertian tertentu, mengenai sesuatu hal, yang tertuang di atas kertas, ataupun bahan bahan lainnya, yang bukan kertas. Salah satu bukti surat adalah dokumen resmi, seperti undang undang, lembaran negara dan tambahan berita negara. Lembaran daerah dan tambahan berita daerah. Risalah risalah dan arsip. Surat atau akte otentik. Surat resmi lainnya yang dibuat oleh pejabat umum. Dibuat dan dibubuhi tanda tangan pejabat dan petugas yang bersangkutan. Dokumen tertulis yang bersifat resmi.⁴⁰

Pembuktian sebagai titik sentral dalam proses peradilan, sudah sepatutnya diatur secara memadai dalam hukum acara. Tidak diaturnya ketentuan tentang pembuktian dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, menunjukkan bahwa hukum acara yang berlaku dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Agung, sangat tidak memadai, terutama jika dibandingkan dengan hukum acara pengujian undang-undang terhadap undang undang dasar di Mahkamah Konstitusi.

Unifikasi Hukum Acara Pengujian Seluruh Peraturan Perundang-Undangan

Adanya pembagian tugas dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, oleh banyak ahli dipandang sebagai desain yang tidak ideal. Terlebih dalam sistem hukum Indonesia saat ini, yang hanya mengenal mekanisme *judicial review* dalam mengendalikan berbagai persoalan dari jumlah regulasi yang mebludak, setelah Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan Peraturan Daerah. Umumnya jalan keluar yang ditawarkan sebagai solusi adalah melalui penyatuatapan kewenangan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

Namun seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya, membludaknya jumlah regulasi atau yang populer dengan istilah obesitas hukum, adalah fenomena bawaan dalam pembangunan hukum suatu negara yang

⁴⁰ Jimly Asshiddigie. *Hukum Acara Pengujian Undang Undang. Op.Cit.*, hlm. 201.

mendesain hukumnya secara berjenjang. Karena merupakan fenomena bawaan, maka obesitas hukum tidak selamanya buruk. Jumlah peraturan yang begitu banyak, namun efektif dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, bukanlah merupakan suatu masalah. Setali tiga uang dengan obesitas hukum, mekanisme *review* juga merupakan paket yang tidak mungkin dipisahkan dalam desain hukum berjenjang, sebagaimana yang dikonstruksikan oleh Hans Kelsen melalui teori norma berjenjang-nya. Mekanisme *review* itulah yang menjadi pengendali, berbagai persoalan yang kerap timbul regulasi tertulis dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan, termasuk diantara masalah tersebut adalah pembengkakan jumlah regulasi yang saling tumpang tindih dan tidak efektif.

Dalam kenyataannya, masalah Peraturan Perundang-Undangan yang di hadapi oleh pembangunan hukum nasional kita saat ini, bukanlah sekedar pembengkakan jumlah regulasi, namun jumlah regulasi yang begitu banyak pada kenyataannya antara satu dengan yang lain saling tumpang tindih, baik secara vertikal maupun horizontal. Pada akhirnya, regulasi yang semula dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan nasional, justru menjadi penghambat dalam upaya mewujudkan tujuan nasional itu sendiri. Pertanyaannya adalah, apakah solusi penyatuatapan kewenangan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi menjadi satu-satunya solusi dalam menanggulangi persoalan pembengkakan regulasi yang saling tumpang tindih dan menghambat pembangunan seperti saat ini? Menurut hemat penulis, solusi melalui penyatuatapan kewenangan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, bukanlah satu-satunya jalan keluar dalam menghadapi problematika pembengkakan jumlah regulasi. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan:

- a. Gagasan penyatu-atapan kewenangan pengujian seluruh Peraturan Perundang-Undangan, adalah solusi yang tidak mungkin dilaksanakan dalam waktu yang relatif singkat, dikarenakan mengharuskan adanya amandemen UUD 1945. Sementara problematika disharmonisasi regulasi saat ini telah menghambat banyak hal, termasuk di bidang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, sehingga memerlukan solusi yang lebih cepat dan rasional sebagai jalan keluar;
- b. Secara ekonomis, penyatu-atapan kewenangan pengujian seluruh Peraturan Perundang-Undangan membutuhkan biaya atau *cost* yang sangat mahal, baik itu *cost* politik, *cost* social, maupun *cost* ekonomi. Hal ini dapat kita saksikan dalam perjalanan sejarah Undang-Undang Dasar kita, yang membutuhkan biaya tidak murah jika hendak dirubah bahkan diganti. Sementara itu, unifikasi hukum

acara pengujian seluruh Peraturan Perundang-Undangan memiliki biaya yang jauh lebih kecil, karena hanya perlu merubah Undang-Undang dan Peraturan Pelaksananya, tanpa perlu mengubah Undang-Undang Dasar.

- c. Dengan mengacu pada komposisi hakim dan kewenangan yang ada pada Mahkamah Konstitusi saat ini, maka menjadi beban yang sangat berat jika kewenangan MK harus ditambah untuk menguji Peraturan di bawah Undang-Undang. Terlebih materi muatan yang bervariasi dalam berbagai Peraturan di bawah UU, jelas lebih variatif dan kontekstual, terlebih peraturan yang berbentuk Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal ini akan menyulitkan Hakim Konstitusi, untuk kemudian memeriksa dan memutus berbagai peraturan yang secara substansi mengatur hal-hal yang bersifat lokal;

Dengan mengacu pada 3 (tiga) argumentasi di atas, gagasan penyatu-atapan kewenangan menguji seluruh Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi bukanlah satu-satunya solusi yang tepat untuk menanggulangi dampak pembengkakan regulasi, yang membutuhkan penyelesaian yang segera, sebelum bertambah parah menjadi krisis di bidang hukum. Oleh karenanya, alternatif lain yang dimungkinkan untuk menaggulangi dampak negatif dari obesitas hukum adalah melalui unifikasi hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diketahui, unifikasi adalah suatu upaya penyeragaman hukum atau penyatuan suatu hukum untuk diberlakukan bagi seluruh bangsa di suatu wilayah negara tertentu sebagai hukum nasional. Sehingga unifikasi hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan merupakan suatu langkah untuk menyatukan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu undang-undang, yang berlaku baik dalam *judicial review* di MA maupun di MK. Unifikasi hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan, adalah solusi yang relatif lebih cepat untuk direalisasikan karena beberapa alasan, yakni: Pertama, *unifikasi* hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan tidak mengharuskan adanya amandemen konstitusi, cukup diatur dalam Undang-Undang, sehingga menjadi solusi yang relatif lebih cepat untuk menanggulangi dampak negatif dari obesitas hukum; Kedua, melalui *unifikasi* hukum, maka potensi pertentangan antara hasil putusan MK dan MA dapat ditanggulangi melalui pengaturan dalam hukum acara.

Persoalan sekarang adalah bagaimana merealisasikan Unifikasi hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan? Menurut hemat penulis, ada beberapa hal yang perlu dilakukan.

- *Pertama*, pengaturan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan tidak diatur secara terpisah dan sektoral, namun cukup diatur dalam satu undang-undang. Hal ini bertujuan agar baik mekanisme pengujian di MK maupun di MA, bisa diatur dalam satu nafas yang harmonis dan berkesinambungan;
- *Kedua*, dengan diatur dalam satu undang-undang, maka ketentuan dan asas-asas hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan yang universal, dapat diterapkan baik di MK maupun di MA;
- *Ketiga*, penyeragaman dalam satu undang-undang ini meliputi mekanisme acara persidangan yang terdiri dari Rangkaian proses persidangan ini, dimulai dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, Pembuktian, sampai kepada Pembacaan Putusan.;
- *Keempat*, pengaturan batasan waktu dalam tahapan persidangan yang jelas, agar mekanisme beperkara di lembaga peradilan memiliki kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur yang meliputi tahapan dan persyaratan yang dibutuhkan dalam beperkara;
- *Kelima*, penyeragaman pengaturan berkenaan dengan Putusan, yang meliputi pembacaan Putusan dalam sidang yang terbuka untuk umum, Putusan harus memuat pertimbangan hakim dalam menjatuhkan Putusan, serta kemudahan untuk mengakses Putusan *judicial review* baik di MA maupun di MK;
- *keenam*, penyesuaian ketentuan Pembuktian, yang meliputi alat bukti, sistem pembuktian, dan asa-asas pembuktian.

Unifikasi hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan diatas, tidak perlu dilakukan melalui amandemen konstitusi, melainkan cukup dengan pengaturan melalui Undang-Undang. Pengaturan hukum acara yang terintegrasi ini, dapat meningkatkan kualitas *judicial review* baik di Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung, termasuk juga untuk mengendalikan potensi peretentangan Putusan antara MK dan MA, sehingga dampak negatif dari obesitas hukum dapat segera diatasi, secara cepat dan tepat.

KESIMPULAN

Persoalan obesitas hukum, merupakan masalah Perundang-Undangan kita yang tidak boleh dibiarkan berlarut-larut, tanpa penyelesaian yang sesegera mungkin. Dengan melihat dari dampak obesitas itu sendiri, maka gagasan satu atap pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi, bukanlah solusi yang bisa di realisasikan dengan segera, karena mengharuskan dilakukannya amandemen.

Unifikasi hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan merupakan solusi yang paling mungkin dilakukan, mengingat hal ini tidak mengharuskan amandemen konstitusi, tetapi cukup dengan pengaturan dalam Undang-Undang. Sehingga solusi ini, memang lebih realistis untuk dapat dilaksanakan sesegera mungkin, agar persoalan obesitas hukum tidak terus-menerus menjadi permasalahan yang tidak terselesaikan, dan menghambat pembangunan nasional, atau bahkan bertambah parah menjadi krisis di bidang hukum.

Bagaimanapun, fungsi hukum itu adalah sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan nasional. Oleh karenanya, maka hukum harus menciptakan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Ketika hukum justru berbalik menjadi penghambat pembangunan itu sendiri, maka hal ini harus segera diatasi oleh Pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Mekanisme review yang melibatkan peran masyarakat, sudah seharusnya mengatur mekanisme beracara yang mendudukan prinsip-prinsip universal dari hukum acara itu sendiri. sehingga, baik Pemerintah, Pengadilan, dan Masyarakat, akan berada pada satu irama pembangunan hukum, yang harmonis dan memenuhi tujuan pembentukannya.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan; Akar Filsafat dan Praktek*, Jentera, edisi 8-Tahun III, Jakarta 2005

Indah Harlina, *Kedudukan dan Kewenangan KPK Dalam Penegakan Hukum*, Ringkasan Desertasi Program Pasca Sarjana FH UI, Jakarta 2008

Joko Widodo, *Good Governance ; Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Jakarta 2001

IGK Nurjaman, *Korupsi Dalam Praktek Bisnis* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2005

Jeremy Pope, *Pengembangan Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2002),

Marwan Efendy, *Kejaksaaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Gramedia, Jakarta 2005

Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet ke-5 Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Sinar Bakti, Jakarta 1983

Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi, Cet ke-2* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2001

Romli Atmasasmita, *Good governance, dan Komisi Antikorupsi di Indonesia*, Jakarta: Percetakan Negara RI, 2002

Rina Antasari, *Tindak Pidana Korupsi dan Penegakan Hukum, Dalam Korupsi Hukum dan Moralitas Agama*, Gema Media, Editor Suyitno, Jakarta 2006

Jurnal, Internet dll

Budiman Tanuredjo, *Trias Politika di Zaman yang Berubah*, <http://www.kompas.co.id>, 2 Mei 2003, diakses 10 Agustus 2008.

Emerson Yuntho, *Tim Koordinasi Pemebrantasan Tindak Pidana Korupsi antara Harapan dan kekhawatiran*, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, (MAPPI) Maret 2009

Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006

Mahmudin Muslim, *Jalan Panjang Menuju KPTPK, Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK) Indonesia*, Jakarta 2004

Denny Indrayana, *Negara Hukum Indonesia Pasca Soehartao, Transisi Demokrasi vs Korupsi* Jurnal Konstitusi, vol 1 Nomor 1, Juli 2004

Mardjono Reksodipuro, *Suatu Saran tentang Kerangka Aktifitas Reformasi Hukum*, Seminar Hukum Nasional ke VII tema "Hukum Menuju Masyarakat

Madani" diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional, 12-15 Oktober 1999

Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta 2006

Romli Atmasasmita, *Landasan Filosofis Pemberantasan Korupsi di Indonesia*. (Makalah disampaikan dalam seminar korupsi yang diselenggarakan oleh FH Universitas Trisakti, Jakarta, 05 Agustus 1999

Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Transparency International Indonesia, 2002