

## BAB II

### PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH MAHKAMAH AGUNG

#### A. Kewenangan Mahkamah Agung Terhadap Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Mahkamah Agung dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional. Keberadaan Mahkamah Agung di Indonesia merupakan kelanjutan dari “Her Hoogerechts Hof Vor Indonesia” (Mahkamah Agung Pemerintah Hindia Belanda di Indonesia).<sup>1</sup> Setelah Indonesia merdeka, keberadaan lembaga ini dipertahankan dan diberlakukan sebagai lembaga negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal II aturan peralihan UUD 1945 yang menetapkan bahwa: “*segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, sebelum diadakan yang baru menurut UUD 1945*”.

Pada awal kemerdekaan, Indonesia belum memiliki undang-undang tentang Mahkamah Agung, pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS) dibuat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 Tentang Mahkamah Agung Indonesia yang merupakan undang-undang pertama. Kemudian pada tahun 1965 dibuat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1956 tentang Mahkamah Agung dan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, namun undang-undang tersebut dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 dan

---

<sup>1</sup> Ma'shum Ahmad, *Politik Kekuasaan Kehakiman Pasca Amndemen Undang-Undang Dasar 1945*(Yogyakarta: Total Media, 2009),1.

undang-undang yang menggantikannya mulai berlaku. Pada tahun 1985 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung yang menggantikan undang-undang sebelumnya. Pada tahun 2004 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung sebagai perubahan kedua. Selanjutnya kewenangan Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 28 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung;

Pasal 28 ayat (1) Menyatakan :

“Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus: Permohonan Kasasi, Sengketa tentang kewenangan mengadili, Permohonan peninjauan kembaliputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”

Pasal 31 ayat (1) Menyatakan :

“Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman merupakan pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan, dalam melaksanakan tugasnya adalah kekuasaan yang mandiri, bebas dari pengaruh pemerintah (eksekutif), pengaruh pembuat undang-undang. Sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pengaturan hak menguji materiil di Indonesia baru dimulai dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (yang beberapa

ketentuannya telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999), sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 26, yang kesimpulannya,

1. Hanya Mahkamah Agung yang diberi kewenangan untuk menguji materiil, badan-badan kekuasaan kehakiman lainya tidak diberi wewenang itu.
2. Putusan Mahkamah Agung dalam rangka pelaksanaan hak menguji materiil tersebut berupa pernyataan tidak sah peraturan perundang-undangan yang diuji tersebut dan dengan alasan bahwa isi dari peraturan yang dinyatakan tidak sah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Yang dapat diuji hanya bentuk hukum berupa peraturan perundang-undangan dan jenis yang dapat diuji adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah undang-undang atau peraturan pemerintah kebawah.
4. Hak menguji dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi.
5. Peraturan yang telah dinyatakan tidak sah tersebut dicabut oleh instansi yang bersangkutan atau yang menetapkan.<sup>2</sup>

Dengan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999), mengenai kewenangan hak menguji materiil diatur dalam pasal 11 ayat (2) b yang menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji

---

<sup>2</sup> Hadisoepipto, Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia...*,92.

peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Hak menguji materiil pada Mahkamah Agung juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam Pasal 31 sebagai berikut:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi.<sup>3</sup>

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak menguji materiil terdapat dalam, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 1999, terakhir dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil. Dengan dikeluarkannya undang-undang tentang Mahkamah Agung yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hak menguji materiil pada Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 31, sebagai berikut:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang;

---

<sup>3</sup> Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung;
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan menteri. Hal tersebut dikarenakan kewenangan Mahkamah Agung adalah melakukan (*judicial review*) terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan menteri merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang dalam tata urutan perundang-undangan di Indonesia.

Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan bentuk pengujian yang objeknya adalah seluruh peraturan yang bersifat mengatur, abstrak, dan mengikat secara umum yang derajatnya dibawah undang-undang dan yang dijadikan tolok ukur

pengujiannya adalah undang-undang.<sup>4</sup> Berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka secara hierarkis objek peraturan perundang-undangan yang derajatnya ada dibawah Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### **B. Prosedur Penanganan Permohonan Pengujian Peraturan Perundang-undangan**

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

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

- 1) Pengajuan permohonan dapat diajukan langsung kepada Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri diwilayah tempat tinggal pemohon.

---

<sup>4</sup> Zainal Arifin Hoesein, *judicial review di Mahkamah Agung RI...*,42

- 2) Pendaftaran permohonan yang diajukan kepada Mahkamah Agung dilakukan melalui Kepaniteraan untuk selanjutnya diregister. Panitera memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon maupun kuasanya. Kemudian panitera pengadilan mengirimkan permohonan kepada Mahkamah Agung.
- 3) Pengiriman salinan permohonan kepada termohon, Panitera Mahkamah Agung melakukan register permohonan dan setelah berkas lengkap, wajib mengirimkan salinan tersebut kepada termohon. Untuk permohonan yang diajukan melalui pengadilan negeri, tidak diatur secara jelas siapa yang mengirimkan permohonan kepada termohon. Perma tersebut hanya mengatur setelah berkas lengkap panitera mengirimkan permohonannya kepada Mahkamah Agung.
- 4) Pengiriman jawaban termohon, termohon mengirimkan jawaban kepada Mahkamah Agung dalam waktu 14 hari sejak termohon menerima salinan permohonan tersebut.
- 5) Penunjukan majelis hakim, panitera Mahkamah Agung menyampaikan berkas permohonan yang sudah lengkap, baik yang didaftarkan secara langsung oleh pemohon kepada Mahkamah Agung maupun yang diajukan melalui pengadilan negeri, kepada mahkamah Agung untuk penetapan Majelis Hakim. Penetapan Majelis Hakim dilakukan oleh Ketua Bidang Tata Usaha Negara (sekarang ketua kamar TUN) atas nama Ketua Mahkamah Agung.

- 6) Pemeriksaan perkara, Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara menetapkan Majelis Hakim Agung. Selanjutnya, Majelis Hakim Agung akan memeriksa dan memutus permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.
- 7) Putusan, apabila Mahkamah Agung mengabulkan permohonan, Mahkamah Agung menyatakan peraturan perundang-undangan tersebut tidak sah atau tidak berlaku untuk umum dan memerintahkan instansi yang bersangkutan segera melakukan pencabutan. Apabila Mahkamah Agung berpendapat permohonan tidak beralasan maka Mahkamah Agung menolak permohonan tersebut.
- 8) Pemberitahuan putusan, Mahkamah Agung memberitahukan putusan dengan menyerahkan salinan putusan kepada para pihak dengan surat tercatat. Untuk permohonan yang diajukan melalui pengadilan negeri, salinan putusan juga disampaikan kepada Pengadilan Negeri yang mengirimkan permohonan.
- 9) Pelaksanaan putusan, Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan dalam berita negara. Selanjutnya dalam waktu 90 hari setelah putusan dikirimkan kepada instansi yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, dan tidak dilakukan pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah maka demi hukum peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum.

Dilihat dari proses pengajuan permohonan, prosedur yang diatur dalam Perma tersebut sudah cukup baik yaitu adanya dua cara pengajuan melalui



pengadilan negeri atau langsung ke Mahkamah Agung. Pengaturan penyampaian pengajuan melalui pengadilan negeri ini dapat membantu masyarakat sebagai pemohon yang secara lokasi mudah menjangkau pengadilan negeri dari pada langsung ke Mahkamah Agung.

Pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dimaksudkan sebagai kontrol normatif terhadap setiap tindakan atau produk hukum yang berbentuk peraturan dari pihak eksekutif, dalam hal ini Presiden dan lembaga negara lainnya. Hal ini disebabkan, Presiden memiliki kewenangan yang sangat besar untuk menerjemahkan materi muatan suatu undang-undang dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan lainnya sebagai instrumen pelaksana undang-undang.

### **C. Objek Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Mahkamah Agung**

Objek pengujian yang diuraikan disini adalah objek norma hukum yang diuji. Secara umum, norma hukum itu dapat berupa keputusan-keputusan hukum, sebagai hasil kegiatan penetapan (menetapkan) yang bersifat *administrative* yang dalam bahasa Belanda disebut *beschikking*; sebagai hasil kegiatan penghakiman (menghakimi atau mengadili) berupa *vonis* oleh hakim; atau sebagai hasil kegiatan pengaturan (mengatur) yang dalam bahasa Belanda disebut *regeling*, baik yang berbentuk legislasi berupa *legislative acts* atau pun yang berbentuk regulasi *executive acts*.<sup>5</sup> Ketiga bentuk norma hukum tersebut diatas, ada yang merupakan *individual and concret norms*, dan ada pula yang

---

<sup>5</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 24-25.

merupakan *general and abstract norms*, *Vonis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.<sup>6</sup>

Pada pokoknya ketiga bentuk norma hukum tersebut diatas, yaitu Produk Peraturan (*Regels*), Keputusan (*Beschikking*), dan Penghakiman Putusan (*Vonis*), sama-sama dapat diuji secara hukum pula. Secara umum, istilah pengujian atau peninjauan kembali itu didalam bahasa Inggrisnya adalah *review*, yang apabila dilakukan oleh hakim, disebut sebagai *judicial review*. Misalnya, pengujian hakim terhadap putusan hakim pengadilan dibawahnya (banding, kasasi, PK) juga bisa disebut sebagai *judicial review*. Demikian pula pengujian hakim atas norma-norma peraturan umum bisa disebut sebagai *judicial review*.

Jimly Asshiddiqie juga membedakan jika pengujian itu dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara "*a posteriori*", maka pengujian itu dapat disebut sebagai "*judicial review*", akan tetapi jika ukuran pengujian itu dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur, maka kegiatan pengujian semacam itu dapat disebut sebagai "*constitutional review*" atau pengujian konstitusional, yaitu pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*).<sup>7</sup>

Dengan demikian, objek pengujian itu sendiri cukup luas cakupan pengertiannya. Namun, yang dimaksud disini dibatasi hanya dalam konteks pengujian produk peraturan saja. Hal ini pun perlu dibedakan lagi antara produk

---

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*(Jakarta: Pustaka Pelajar, 2009),38.

<sup>7</sup> Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 83.

*legislative* dan produk *regulative acts* dan *executive acts*. Bahkan dalam sistem pengujian peraturan di Indonesia berdasarkan Pasal 24A *jo.* Pasal 24C UUD 1945, juga perlu dibedakan antara undang-undang dan peraturan dibawah undang-undang. Pengujian konstiusionalitas undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian legalitas peraturan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung.

Adapun perbedaan antara produk legislatif dan produk regulatif yaitu, produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai *legislator* ataupun *co-legislator*.<sup>8</sup> Dalam sistem hukum Indonesia dewasa ini, pada tingkat nasional yang dapat disebut sebagai lembaga legislator utama atau legislatif utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan *co-legislator* adalah Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sementara, produk regulatif adalah produk pengatur oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan mendapat delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksud itu ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya.<sup>9</sup>

*Judicial review* pada prinsipnya adalah suatu hak/kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-

---

<sup>8</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang...*,30.

<sup>9</sup> *Ibid*, 39.

undangan yang tingkatnya lebih tinggi. *Judicial review* di Indonesia dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu:

1. *Judicial review* atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.
2. *Judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah atau dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, dll.<sup>10</sup>

Kewenangan *judicial review* peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi secara tegas dinyatakan dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan diatur secara khusus dan terperinci dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian telah tegas bahwa Mahkamah Konstitusi hanya

---

<sup>10</sup> Hadisoeperto Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*.,27.

berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar terhadap Undang-Undang Dasar.<sup>11</sup>

Sedangkan untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, sebagaimana jenis yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem pengujian terbatas bagi Mahkamah Agung, yakni terbatas pada pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>12</sup>

Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyatakan dengan tegas bahwa pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Ketentuan ini lebih mempertegas mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang. Dalam bagian yang lain dari Undang-Undang tersebut, yaitu Pasal 8 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 8 ayat (1), serta menegaskan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaan dan eksistensinya dalam sistem legislasi nasional yang

---

<sup>11</sup> Sukardja Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*(Jakarta: Sinar Grafika, 2014),86.

<sup>12</sup> Hadisoeperto, Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia...*,30.

kedudukannya dibawah Peraturan Presiden. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengujian terhadap peraturan menteri masuk ke dalam kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.