

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Hukum merupakan alat perekayasa sosial (*social engineering*) dan alat untuk mewujudkan kesejahteraan melalui keadilan. Kesadaran akan hukum juga dilatar belakangi oleh tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Merespon hal tersebut maka munculah *embrio* mengenai gagasan konsep negara hukum (*rechtstaat*). Konsep negara hukum menurut Plato yaitu bahwa negara yang baik harus dijalankan berlandaskan hukum yang baik.<sup>1</sup> Plato juga mengatakan bahwa negara hukum adalah negara yang dilaksanakan berdasarkan atas hukum dan menghormati nilai keadilan bagi seluruh warga negaranya. Selain itu Aristoteles juga memperkuat mengenai konsep negara hukum, dimana Aristoteles berpendapat bahwa fungsi utama dari negara hukum yaitu mewujudkan kesejahteraan hidup bagi setiap warga negaranya melalui instrument hukum dan keadilan.<sup>2</sup> Maka tugas pokok dari negara hukum disini yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya melalui sistem hukum yang baik dan berorientasi pada keadilan.

Hans Kelsen berpendapat bahwa hukum disuatu negara terdiri dari beberapa lapis dan berjenjang yang membentuk sebuah bangunan piramida norma hukum. Hans Kelsen membagi penjenjangan norma

---

<sup>1</sup> Syachran Basah, 1994, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 97.

<sup>2</sup> Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 12.

hukum tersebut menjadi *groundnorm* atau norma dasar dan norma-norma hukum lain yang berada di bawahnya atau yang sering dikenal dengan *stufenbau des recht*.<sup>3</sup> Pendapat senada juga disampaikan oleh Hans Nawiasky, dimana Nawiasky merupakan murid dari Hans Kelsen. Akan tetapi Hans Nawiasky membagi penjenjangan piramida norma hukum menjadi empat bagian yang terdiri dari *staatsfundamental norm*, *staatgroundgesetz*, *formell gezezt*, *verordnung and autonome satzung*.<sup>4</sup>

Maka menurut Maria Farida Indrati, *groundnorm* atau norma dasar ini menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum yang berada di bawahnya, kemudian norma tersebut juga akan menjadi dasar dan sumber bagi norma di bawahnya lagi, demikian terus hingga norma hukum yang paling bawah. Sehingga dalam suatu bangunan piramida norma hukum tersebut harus selaras secara *vertikal* (keselarasan norma dengan peraturan yang di atasnya) dan *horizontal* (keselarasan norma dengan peraturan sejenis dalam tingkatan yang sama).<sup>5</sup>

Untuk menjaga agar penciptaan hukum terhindar dari kesewenang-wenangan pembuat hukum, maka muncul sebuah gagasan untuk melakukan sebuah *judicial review* atau uji materi terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Gagasan mengenai *judicial review* ini mulai berkembang pada tahun 1919 hingga 1920, ketika Hans Kelsen menginisiasi pendirian Mahkamah Konstitusi di Austria. Hans Kelsen saat

---

<sup>3</sup> Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Bandung, Rimdi Press, hlm. 34.

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 45.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

itu juga menggagas ide mengenai *negative legislator* dimana suatu peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan status berlakunya melalui sebuah putusan pengadilan.<sup>6</sup> Namun jauh sebelum itu pada tahun 1803, John Marshall seorang Hakim Mahkamah Agung Amerika Serikat memberikan putusan terhadap kasus sengketa antara Madison *versus* Marbury dengan isi putusan membatalkan seluruh peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi. John Marshall berpendapat bahwa konstitusi merupakan supremasi hukum yang paling tinggi sehingga harus dijaga dan seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya yang bertentangan haruslah dibatalkan. Hal tersebut juga merupakan sebuah mekanisme *check and balances* yang dapat dilakukan oleh setiap warga negara.<sup>7</sup>

Di Indonesia pelaksanaan *judicial review* dilaksanakan di dua lembaga kehakiman yang berbeda, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang terhadap Undang Undang. Sedangkan dalam Pasal 24C ayat (1) dijelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Undang Undang terhadap Undang Undang dasar. Proses pelaksanaan *judicial review* di bawah dua lembaga

---

<sup>6</sup> Taufiqurrahman Syahuri, 2014, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, BPHN KemenkumHAM RI, hlm. 6.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 32–35.

kehakiman yang berbeda dengan obyek sengketa dan tolak ukur yang berbeda pula ini tentu akan menimbulkan berbagai masalah. Permasalahan yang sering timbul dengan adanya dua lembaga kehakiman yang berwenang melakukan *judicial review* ini yaitu perbedaan panafsiran norma antar lembaga kehakiman yang pada akhirnya akan berujung pertentangan norma antar peraturan perundang-undangan. Hal senada juga disampaikan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie, bahwasanya sistem pemisahan pelaksanaan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sangat tidak baik, hal tersebut karena akan berpotensi menimbulkan putusan yang akan saling bertentangan antara putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dan putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung.<sup>8</sup>

Berbagai permasalahan yang ditimbulkan sebagai akibat dari adanya dualisme pelaksanaan *judicial review* tersebut dapat dilihat pada kasus keabsahan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berlatar belakang dari partai politik. Permasalahan muncul ketika Oesman Sapta Odang yang merupakan calon anggota DPD dari Kalimantan Barat tidak terima karena namanya tidak tercantum di dalam Daftar Nama Calon Tetap anggota DPD dalam Pemilihan Umum tahun 2019 yang dikeluarkan oleh KPU. Hal tersebut dilatarbelakangi karena Oesman merupakan seorang ketua Partai Hanura pada saat itu. Maka dengan demikian berdasarkan Pasal 60A Peraturan Komisi Pemilihan Umum

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Denpasar Bali, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, hlm. 5.

(PKPU) Nomor 26 Tahun 2018 yang merupakan perubahan atas PKPU Nomor 14 tahun 2018 dirinya tidak boleh mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD pada tahun 2019.

Sebagai akibat dari tidak masuknya nama Oesman Sapta Odang dalam daftar nama calon anggota DPD tersebut, maka Oesman mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Menanggapi hal tersebut maka Mahkamah Agung mengeluarkan Putusan MA Nomor 65 P/HUM/2018 yang pada intinya menyatakan bahwa orang yang berlatar belakang partai politik baik itu sebagai anggota ataupun pengurus partai politik dapat mencalonkan diri menjadi calon anggota DPD. Akan tetapi disisi lain, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang menyatakan bahwa seorang anggota atau pengurus partai politik tidak dapat mencalonkan diri menjadi calon anggota DPD. Maka dengan demikian terjadi kontradiksi antara Putusan MK dengan Putusan MA sehingga menimbulkan *disparitas* atau putusan yang berbeda terhadap kasus yang sama. Perbedaan tersebut menjadikan sebuah pertanyaan besar, putusan mana yang harus digunakan oleh KPU dalam menyelesaikan kasus tersebut.<sup>9</sup>

Dengan adanya dualisme *judicial review* tersebut juga menimbulkan permasalahan lain. Salah satu permasalahannya yaitu MK seolah memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari MA karena obyek yang

---

<sup>9</sup> Suparto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)", *Sasi*, Vol 27 No 1 (2021), hlm. 64.

diuji mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.<sup>10</sup> Munculnya kesan bahwa Putusan MK memiliki kekuatan yang lebih tinggi, maka akan menjadikan Putusan MA menjadi tidak berguna lagi. Dengan munculnya masalah tersebut, maka menjadikan Putusan MA yang berkaitan dengan *judicial review* menjadi tidak lagi berguna.<sup>11</sup> Pelaksanaan *judicial review* yang terpisah di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung juga akan menimbulkan potensi rusaknya bangunan hukum, hal tersebut karena sekalipun obyek pengujian dari kedua lembaga tersebut berbeda akan tetapi masih dalam satu kesatuan secara hierakis.<sup>12</sup>

Problematika yang muncul karena *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang yang dilakukan di Mahkamah Agung adalah semakin bertambahnya tugas Mahkamah Agung yang akan menghambat kinerja Mahkamah Agung sebagai peradilan biasa (*ordinary court*). Penyebab dari hal tersebut adalah jumlah peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang Undang sangatlah banyak. Sebagai contoh pengujian Peraturan Daerah yang merupakan peraturan di bawah Undang Undang akan menjadi tidak efektif dan efisien, mengingat jumlah daerah di Indonesia sangat banyak yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten dan 93 kota. Maka dengan

---

<sup>10</sup> Chandra Yusuf, "Dampak Pemisahan Kewenangan Antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Dalam Menginterpretasikan Undang-Undang dan Peraturan Dibawahnya", *Jurnal Hukum*, Vol 37 No 2 (2021), hlm. 86.

<sup>11</sup> Emerald Magma Audha, "Purifikasi Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 18 No 2 (2021), hlm. 170.

<sup>12</sup> Janpatar Simamora, "Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review Di Indonesia", *Mimbar Hukum*, Vol 25 No 3 (2013), hlm. 229.

demikian akan sangat membebani kinerja Mahkamah Agung dalam menjalankan tugasnya.<sup>13</sup>

Kendala yang ditimbulkan sebagai akibat dari adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan bagi pencari keadilan yaitu tidak adanya kepastian hukum bagi mereka.<sup>14</sup> Maka dengan demikian akan menimbulkan kebingungan, hukum mana yang berlaku dan dapat digunakan sebagai dasar hukum bagi para pencari keadilan. Selain itu hal tersebut juga akan menyulitkan lembaga peradilan biasa dalam mencari hukum dari sebuah kasus yang terjadi.

Problematika dari dualisme pengujian yang sering muncul yaitu sulitnya menentukan batu uji dalam proses *judicial review*. Hal tersebut karena batu uji dalam pengujian Undang Undang adalah Undang Undang Dasar, sedangkan batu uji untuk *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang adalah Undang Undang. Akan tetapi, sering terjadi kasus dimana peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang tersebut tidak bertentangan langsung dengan Undang Undang, namun bertentangan langsung dengan Undang Undang Dasar.<sup>15</sup>

Faktor-faktor lain yang menyebabkan tidak efektifnya proses pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* yaitu tidak adanya lembaga yang bertugas untuk melakukan *judicial review* terhadap

---

<sup>13</sup> Emerald Magma Audha, "Purifikasi Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Op. Cit.*, hlm. 170.

<sup>14</sup> Adrian Faridhi, "Pengujian Peraturan Perundang-undangan Tunggal Keniscayaan", *Jurnal Mercatoria*, Vol 10 No 2 (2017), hlm. 189–190.

<sup>15</sup> Tenri Wulan Aris, "Urgensi Judicial Review Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi", *de Jure Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol 1 No 2 (2020), hlm. 142.

Ketetapan MPR. Selain itu, *judicial review* yang dilakukan saat ini seolah-olah hanya dimaknai sebagai pengujian materi sebuah peraturan perundang-undangan secara *hierakis vertical* atau dari atas ke bawah dan tidak dimaknai sebagai pengujian secara *horizontal* atau terhadap antar peraturan perundang-undangan yang sejajar, dimana banyak sekali konflik pertentangan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang sejajar akan tetapi sering kali tidak diperhatikan.<sup>16</sup>

Kendala lain dalam pengujian *judicial review* di Mahkamah Agung yaitu karena dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung kurang mengakomodasi prinsip *audi et alteram partem*, prinsip dimana keterangan para pihak harus didengarkan secara berimbang sebagaimana proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.<sup>17</sup> Selain itu putusan *judicial review* yang dikeluarkan oleh MA yang tidak langsung berlaku juga akan semakin mengakibatkan ketidakpastian hukum.<sup>18</sup> Dengan tidak terintegrasinya proses *judicial review* tersebut maka menimbulkan dampak tidak efektifnya proses *judicial review* sebagai upaya harmonisasi norma hukum di Indonesia.<sup>19</sup>

Berangkat dari berbagai permasalahan di atas maka diperlukan suatu gagasan konsep *judicial review* terintegrasi di Mahkamah

---

<sup>16</sup> Tanto Lailam, "The Institutional Arrangement of Legal-Norms Review in Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol 15 No 1 (2018), hlm. 206–230.

<sup>17</sup> Meidiana, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan Oleh Mahkamah Konstitusi", *Undang: Jurnal Hukum*, Vol 2 No 2 (2020): 384.

<sup>18</sup> Muhammad Ishar Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi", *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Vol 6 No 1 (2019), hlm. 103.

<sup>19</sup> Merdiansa Papatungan, "Unifikasi Hukum Acara Pengujian Seluruh Peraturan Perundang-Undangan", *Al-Qisth Law Review*, Vol 1 No 1 (2018), hlm. 121.



Konstitusi. Tujuan dari konsep tersebut yaitu sebagai upaya untuk mengharmonisasikan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan dan menghindari tumpang tindihnya kewenangan. Sehingga akan diperoleh penafsiran yang sama terhadap suatu norma konstitusi. Dengan demikian kontradiksi putusan mengenai suatu peraturan perundang-undangan juga dapat dihindari. Selain itu konsep *judicial review* terintegrasi di Mahkamah Konstitusi juga merupakan upaya untuk melakukan penguatan fungsi Mahkamah Konstitusi itu sendiri sebagai *the guardian of the constitution* atau sebagai penjaga konstitusi.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana problematika dualisme *judicial review* dalam upaya harmonisasi norma hukum di Indonesia?
2. Bagaimana perbandingan konsep *judicial review* di berbagai negara?
3. Bagaimana gagasan penataan konsep integrasi sistem *judicial review* di Mahkamah Konstitusi sebagai upaya harmonisasi norma hukum di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui dan mengkaji problematika dualisme *judicial review* dalam upaya harmonisasi norma hukum di Indonesia.
2. Mengetahui dan mengkaji perbandingan konsep *judicial review* di berbagai negara.

3. Mengetahui dan mengkaji gagasan penataan konsep integrasi sistem *judicial review* di Mahkamah Konstitusi sebagai upaya harmonisasi norma hukum di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Manfaat secara teoritis dari penelitian ini yaitu untuk memberikan gambaran mengenai gagasan konsep *judicial review* (*judicial review*) terintegrasi di Mahkamah Konstitusi sebagai upaya harmonisasi norma hukum dalam sistem hukum Indonesia. Selain itu juga sebagai upaya untuk memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum tata negara khususnya lembaga pengujian Undang Undang.

2. Manfaat Praktis

Memberikan usulan dan bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menghadapi dan menyelesaikan konflik norma yang sering terjadi akibat dari adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang menyebabkan perbedaan penafsiran konstitusi atau antar peraturan perundang-undangan. Maka dengan usulan gagasan konsep *judicial review* terintegrasi di Mahkamah Konstitusi sebagai upaya harmonisasi norma hukum di Indonesia dari penelitian tersebut diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan mengenai harmonisasi norma hukum di Indonesia.