

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan hukum yang terjadi dewasa ini di Negara Indonesia seiring dengan era demokrasi, bermunculan produk hukum yang belum mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat luas, dimana dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang seharusnya berasaskan sosiologis, yuridis dan filosofi hukum itu sendiri, serta berpandangan kedepan sebagai syarat absolut sebuah produk perundang-undangan di Indonesia tidaklah begitu di implentasikan, terbukti dengan adanya beberapa pengajuan uji materiil terhadap sebuah produk hukum seperti halnya Peraturan Pemerintah (PP) yang pengujiannya di bawah kewenangan Mahkamah Agung. Kewenangan ini tegas disebutkan pada Pasal 31 UU tentang Mahkamah Agung yang menyatakan, Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UU.

Seperti dimaklumi, dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945 selama ini, MPR diberi kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Dari lembaga tertinggi MPR itulah cabang-cabang kekuasaan negara dibagikan ke lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan. Karena itu, hubungan antar cabang kekuasaan legislatif dan

produk lembaga legislatif bersama-sama eksekutif berupa Undang-Undang dinilai tidak dapat dilakukan pengujian (*Judicial Review*) oleh cabang kekuasaan kehakiman. Kalaupun hal itu hendak dilakukan, maka pengujian itu dilakukan oleh lembaga yang membuat aturan itu sendiri. Pengujian terhadap produk hukum di Indonesia dibagi dua, yaitu terhadap undang-undang (*legislative acts*) dan terhadap produk di bawah undang-undang (*executive acts*). Yang kurang mendapat perhatian dalam studi ilmu hukum selama ini adalah pengujian terhadap produk atau putusan hakim sendiri yang cenderung tidak dipahami berada dalam konteks pengertian '*Judicial Review*' juga. Di Indonesia sendiri dikenal adanya lembaga Peninjauan Kembali (PK) oleh Mahkamah Agung, bahkan terhadap putusan kasasi yang dibuatnya sendiri. Di Jerman, dikenal pula adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji kembali putusan Mahkamah Agung dari segi konstitusionalitas tidaknya putusan itu. Dengan perkataan lain, dalam pengertian '*Judicial Review*' itu terdapat pula pengertian mengenai pengujian kembali, tidak saja terhadap produk legislatif dan eksekutif, tetapi juga terhadap produk putusan *judicial* atau hakim sendiri. Amandemen ketiga UUD 1945 telah menetapkan kewenangan untuk mereview UU ada di Mahkamah Konstitusi sedang kewenangan mereview peraturan perundang-undangan di bawah UU diserahkan ke MA.

Misalnya, permohonan uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang diajukan Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) Tahun 1999 pada

tanggal 1 Desember 1999 sudah diputuskan. Permohonan itu ditolak. Juga permohonan dari Persatuan Purnawirawan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), yang keberatan terhadap Keppres Nomor 10/M/2001 tentang Pengangkatan Komisaris Jenderal Chaeruddin Ismail sebagai Wakil Kepala Polri, diputuskan pada tanggal 31 Juli 2001. Permohonan *Judicial Review* itu hanya kurang dari empat bulan sejak diajukan sudah diputuskan MA. Sebaliknya, permohonan uji materiil yang lain "dilewatkan" begitu saja. Akan tetapi, keberpihakan MA dalam memutuskan permohonan *Judicial Review* terlihat nyata pada saat mengabulkan permohonan yang diajukan Indra Sahnun Lubis. Ketua Umum Ikatan Penasihat Hukum Indonesia (IPHI) itu pada Tahun 2001 mengajukan keberatan atas PP Nomor 19 Tahun 2000 tentang Pembentukan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Pada tanggal 23 Maret 2001, permohonan uji materiil terhadap PP itu pun dikabulkan MA. TGPTPK yang saat ini tengah menyelidiki dugaan penyusunan yang melibatkan hakim agung dan pensiunan hakim agung terpaksa dibubarkan.

Padahal, permohonan *Judicial Review* lain terhadap peraturan yang lebih strategis dan menyangkut hayat hidup orang banyak, seperti yang diajukan Paguyuban Tionghoa Indonesia terhadap berbagai aturan yang dirasakan diskriminatif terhadap minoritas Cina di negeri ini, diajukan sejak Tahun 1999.

Indonesia yang mengajukan *judicial review* atau uji materi tiga peraturan pemerintah tentang penyiaran yang dikeluarkan pemerintah tahun ini. KPI menilai esensi ketiga PP itu menyeleweng dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Ketiga PP tersebut adalah PP Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Lembaga Penyiaran, PP Nomor 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik RRI, dan PP Nomor 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik TVRI. PP ini juga membuat KPI menjadi tak ada hubungannya sama sekali dengan Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia. Untuk itu, pemohon minta diadakan uji materi. Pemohon tidak minta MA mencabut semua karena kenyataannya PP ini dibutuhkan,

Salah satu poin yang ingin direvisi antara lain tegaknya aturan KPI (di bawah PP) mengenai setiap hal tentang penyiaran. Bukan seperti yang dicantumkan dalam PP bahwa keberadaan PP akan diikuti keputusan menteri. Artinya, segala hal yang berkenaan dengan penyiaran akan ditentukan pemerintah dan bukan KPI yang memiliki otoritas penyiaran.

Dengan adanya PP itu, Pemohon menjelaskan, fungsi KPI untuk memberikan masukan, menyalurkan aspirasinya serta kepentingannya dalam regulasi tidak dapat dijalankan. Ini jelas bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Lalu pasal 6 ayat (4), Pasal 7 ayat (1) dan ayat(2), Pasal 8 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran serta Pasal 53 IIII No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan.

Selain langkah politik, langkah hukum juga tengah dilakukan KPI. Seperti diketahui, pada 10 Mei lalu, KPI melalui kuasa hukumnya, Hinca IP Panjaitan, telah mendaftarkan uji materi (judicial review) terhadap empat PP ke Kepala Direktorat Tata Usaha Negara MA Abdul Manan. Keempat aturan yang ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono itu dinilai bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Penyiaran

Dengan melihat permasalahan-permasalahan mengenai pengajuan uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah diatas, sehingga memunculkan opini terhadap peraturannya itu sendiri apakah sebuah produk hukum yang dilahirkan memiliki tujuan luhur sebuah peraturan. Hal semacam ini yang seharusnya dikritisi oleh para aktor pembuat peraturan agar dalam menghasilkan produk-produk hukum tidaklah diiringi dengan uji materiil mengenai essensial dan substansi dari peraturan tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan *Judicial Review* terhadap Peraturan Pemerintah oleh Mahkamah Agung ?

C. Tinjauan Pustaka

Mahkamah Agung (MA) semestinya tidak membatasi hak masyarakat untuk mengajukan uji materiil (*Judicial Review*) atas Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Sebab, kelemahan sebuah UU tak mudah diketemukan hanya dalam waktu 90 hari, seperti yang dituangkan dalam Peraturan MA (Perma) Nomor 2 Tahun 2002. Rakyat harus diberi kesempatan yang leluasa untuk mengontrol produk pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui mekanisme *Judicial Review*.

Hal itu dikemukakan pengajar hukum tata negara dari Universitas Andalas (Unand), Padang Saldi Isra MH dan Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta Irianto Subiakto yang menyatakan bahwa mendukung langkah MA yang proaktif mengeluarkan Perma No. 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi (MK) oleh MA untuk segera bisa melaksanakan *Judicial Review* atas UU terhadap UUD 1945, sebelum UU tentang MK dikeluarkan.

Sebelumnya, Hakim Agung Dr Muhammad Laica Marzuki menegaskan, MA siap melaksanakan *Judicial Review* atas UU terhadap UUD 1945, sementara MK belum terbentuk. Tata cara pengujian materiil itu sudah diatur dalam Perma No. 2 Tahun 2002. Ini disampaikannya menanggapi keinginan Asosiasi Penasihat Hukum Indonesia (APHI), Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHM) serta Yayasan

324 yang mengajukan *Judicial Review* atas UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, tetapi MA belum melaksanakannya¹.

Pasal 2 Ayat (6) Perma No. 2 Tahun 2002 menyebutkan, permohonan tentang (a) menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak undang-undang tersebut diundangkan. Perma itu menegaskan pula, yang berhak mengajukan permohonan *Judicial Review* atas UU terhadap UUD 1945 adalah perorangan, kelompok, atau badan hukum yang mempunyai kepentingan terhadap UU tersebut.

MA sudah berusaha proaktif menanggapi kewenangan yang diberikan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk melakukan *Judicial Review* atas UU terhadap UUD 1945 sebelum MK terbentuk dengan mengeluarkan Perma No. 2 Tahun 2002. Pembatasan UU yang bisa dimintakan *Judicial Review* cuma 90 hari sejak diundangkan, tampaknya menjadi langkah MA untuk membatasi agar tidak banyak permohonan *Judicial Review* yang diajukan masyarakat, sehingga memberatkan tugas MA sendiri dalam memutuskan perkara.

Secara positif, MA mengukur kemampuannya sehingga membatasi hanya UU yang belum berumur 90 hari sejak diundangkan yang bisa diuji. Tetapi, semestinya tidak boleh ada pembatasan atas UU yang bisa diujimaterilkan. Karena tidak sedikit UU yang baru diketahui mempunyai

persoalan dan tidak sejalan dengan UUD 1945 setelah berlaku lebih dari 90 hari. MA semestinya tidak membatasi UU yang bisa dimohonkan *Judicial Review*. Karena, sesuai Perma No. 2 Tahun 2002 berarti hanya UU baru yang bisa diuji dan dikontrol oleh publik melalui mekanisme *Judicial Review*. Padahal, justru yang banyak menimbulkan persoalan dalam masyarakat adalah UU yang dilahirkan pada masa transisi.

Walaupun demikian, masyarakat dapat memanfaatkan kesiapan MA untuk melakukan uji materiil atas UU terhadap UUD dengan segera mengajukan *Judicial Review* atas UU tentang Penyiaran, UU tentang Partai Politik (Parpol), dan UU tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) yang baru diundangkan serta dipersoalkan masyarakat. MA pun harus segera melakukan *Judicial Review*, bila ada permohonan dari masyarakat dan jangan mengulur-ulur waktu untuk tidak menguji UU tersebut.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah ingin mengetahui peranan Mahkamah Agung dalam *Judicial Review* di Indonesia, serta pelaksanaan *Judicial Review* terhadap Peraturan Pemerintah.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi

2. Dengan diketahuinya peranan Mahkamah Agung dalam *Judicial Review*, maka dikemudian hari masyarakat Indonesia dapat mengajukan *Judicial Review* sesuai aturan yang berlaku.
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum HTN, khususnya mengenai uji materiil sebuah peraturan perundang-undangan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

a. Penelitian Kepustakaan (*Library reseach*), yaitu :

Dengan mempelajari buku-buku pustaka, Peraturan Perundang-undangan, makalah-makalah yang berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Penelitian Lapangan (*field reseach*), yaitu :

Dengan mempelajari serta memberi penilaian langsung obyek penelitian, untuk mendapatkan informasi atau data yang sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan.

2. Teknik dan Alat Pengumpul Data

a. Studi Kepustakaan

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi dan III

Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Dengan mengkaji, mengolah, dan menelaah peraturan perundang-undangan tersebut untuk dijadikan bahan kajian yang berhubungan dengan objek penelitian.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya buku-buku ilmu pengetahuan, hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum ini memberikan petunjuk dan penjelasan bagi bahan hukum primer (sekunder), berupa kamus dan ensiklopedia.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan ini digunakan untuk mengumpulkan data-data primer yang berhubungan langsung dengan kasus sebagai obyek penelitian.

G. Cara Pengolahan Data

Data yang penulis dapatkan baik hasil penelitian kepustakaan, maupun penelitian lapangan kemudian diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode *qualitative* yaitu menelaah atau

menerangkan segala sesuatu yang diperoleh dari teori maupun hasil penelitian kepustakaan serta wawancara dengan para responden sehingga dapat ditemukan kebenaran yang konkrit dan jelas secara ilmiah