PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: PERSOALAN DAN JALAN KELUARNYA

Wira Atma Hajri & Rahdiansyah

Universitas Islam Riau

w.a.hajri@law.uir.ac.id; rahdiansyah@law.uir.ac.id

ABSTRAK

The existence of two institutions that review of legislation in Indonesia resulted in various problems especially in terms of legal certainty, institutional authority, and legal vacuum. In terms of legal certainty, which decisions to follow, the decision of the Supreme Court or the decision of the Constitutional Court. When the Constitutional Court tests the law, while the Supreme Court examines under the law, it does not mean that the Constitutional Court is higher than the Supreme Court. In terms of authority, the neglect of the Supreme Court ruling as has been done by the General Election Commission, of course, disturbs the authority of the Supreme Court. How is the decision of the institution of the Supreme Court not run by the Election Commission. The issue is due to a Constitutional Court ruling which provides a different interpretation of the law as a test case by the Supreme Court, that is another matter. In terms of legal vacuum, suppose the absence of a judicial institution authorized to test the Decree of the People's Consultative Assembly.

Keywords: *Judicial Review, Constitutional Court, Supreme Court*

Abstrak

Adanya dua lembaga yang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengakibatkan beragam persoalan terutama dalam hal kepastian hukum, kewibawaan kelembagaan, dan kekosongan hukum. Dari sisi kepastian hukum, putusan mana yang harus diikuti, putusan Mahkamah Agung atau putusan Mahkamah Konstitusi. Ketika Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang batu ujinya adalah obyek pengujian Mahkamah Konstitusi, bukan berarti kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dibandingkan Mahkamah Agung. Dari sisi kewibawaan, pengabaian terhadap putusan Mahkamah Agung seperti halnya dulu pernah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum, tentu saja ini mengusik kewibawaan Mahkamah Agung. Bagaimana pula putusan lembaga sebesar Mahkamah Agung tidak dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum. Persoalan dikarenakan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan teafsiran yang berbeda terhadap undang-undang yang dijadikan sebagai batu uji oleh Mahkamah Agung, itu urusan lain. Dari sisi kekosongan hukum, misalkan tidak adanya lembaga peradilan yang berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaran Rakyat.

Kata Kunci: Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung

A. PENDAHULUAN

Di zaman modern sekarang ini, demokrasi secara luas dianggap konsep yang paling diidealkan oleh semua negara di dunia. Para ahli menyatakan, sistem demokrasi itu dianggap sistem yang paling baik di antara semua yang buruk. Itu sebabnya 90-95% negara-negara didunia mengklaim menganut paham demokrasi, meskipun dalam praktiknya tergantung kepada penafsiran masing-masing negara dan para

penguasa yang menyebut dirinya demokrasi. Salah satu kelemahan yang sering diungkapkan adalah bahwa sistem demokrasi terlalu mengandalkan diri pada prinsip suara mayoritas sesuai dengan doktrin *"one man one vote"*. Pihak mana yang paling banyak suaranya, ialah yang paling menentukan keputusan (Jimly Asshiddiqie, 2008), padahal mayoritas tidaklah identik dengan kebenaran. Atau dalam pengertian yang lain, pernyataan ahli sejarah Inggris, Lord Acton, *power tends to corrupts, absolutely power corrupts absolutely* (Hendarmin Ranadireksa, 2007).

Karena itu, maka di dalam dinamika kekuasaan negara haruslah diimbangi dengan prinsip keadilan, nomokrasi, atau *the rule of law* (Jimly Asshiddiqie, 2005). Salah cara mengimbanginya adalah melalui mekanisme *judicial review*, yaitu pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan.

Adanya pengujian peraturan perundang-undangan ini, juga berkaitan dengan adanya hieraki peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Menurut Bagir Manan, hierarki tersebut mengandung beberapa prinsip. *Pertama*, peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya. *Kedua*, peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. *Ketiga,* isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. *Keempat,* suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat. *Kelima,* peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum (Bagir Manan, 2003).

Pandangan tersebut merupakan konsekuensi dari dalil hierarki norma hukum yang berpuncak kepada konstitusi sebagai *the supreme law of the land*. Hierarki tersebut sekaligus menempatkan landasan validitas suatu norma hukum adalah norma hukum yang berada di atasnya demikian seterusnya hingga ke puncak dan sampai pada konstitusi pertama (Bagir Manan, 2003). Karena itu, mestilah juga ada lembaga negara yang menjaga validitas norma hukum itu melalui mekanisme pengujian paraturan perundang-undangan.

Di Indonesia, pengujian terhadap paraturan perundang-undangan itu dijalankan oleh dua lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). Berdasarkan Pasal 24 C Ayat (1) dan Pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945, MK menguji undang-undang, sedangkan MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Jadi, ada model dualisme pengujian dalam hal ini.

Adanya model dualisme pengujian peraturan perundang-undangan ini dikritisi oleh Jimly Asshiddiqie di awal amandemen UUD 1945 pada waktu itu dengan beberapa alasan. *Pertama*, pemberian kewenangan pengujian undang-undang kepada MK yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagai tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materi yang ada di MA tidak turut terpengaruh dengan adanya hak uji MK di sisi yang lain. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi hak uji itu sendiri secara komprehensif. *Kedua,* pemisahan kewenangan itu

masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas dasar prinsif pembagian kekuasaan dan bukan prinsif pemisahan kekuasaan yang mengutamakan mekanisme *check and balances* sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 sebelum megalami perubahan. Setelah perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsif pemisahan kekuasaan secara 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. Misalnya, peraturan A dinyatakan oleh MA bertentangan dengan undang-undang B, tetapi undang-undang B itu sendiri oleh MK dinyatakan bertentangan dengan UUD. Oleh karena itu, sebaiknya, sistem pengujian perturan perundang-undangan di bawah Konstitusi diintegrasikan saja di bawah MK. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat musatkan perhatian pada masalah yang berbeda. MA menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan MK menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan. *Keempat,* pembentukan MK tidak dapat dijadikan sarana yang membantu mengurangi beban MA. Sehingga, reformasi dan peningkatan kinerja MA sebagai rumah keadilan bagi setiap warga negara dapat segera diwujudkan. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diserahkan kepada MK, tentu beban MA dapt dikurangi, termasuk upaya menyelesaikan banyaknya tumpukan perkara yang dari waktu ke waktu terus bertambah tanpa mekanisme penyelesaian yang jelas (Jimly Asshiddiqie, 2002).

B. ANALISIS DAN DISKUSI

1. Persoalan Dualisme

Kekhawatiran Jimly di atas, ternyata menjadi kenyataan. Memang secara teori tidak ada persoalan antara MK dan MA dalam hal pengujian peraturan peundang-undangan dikarenakan obyek pengujiannya yang jelas berbeda, namun hal itu ternyata membawa masalah di dalam praktiknya.

Pertama, pertentangan antara putusan MA dengan putusan MK,yaitu Putusan MA Nomor 15 P/HUM/2009 dan Putusan MA Nomor 16 P/HUM/2009 dengan Putusan MK No. 110-111-112-113/PUU-VII/2009. Sehingga, KPU tidak mau menjalankan putusan MA, padahal putusan MA lebih duluan dibacakan dibandingkan putusan MK. Tentu saja hal ini menimbulkan pro dan kontra. Kendatipun demikian, pro dan kontra tidak hanya muncul ketika KPU tidak menjalankan Putusan MA itu, hal sebaliknya pastinya juga akan terjadi. Artinya, pro dan kontra juga akan muncul manakala KPU menjalankan Putusan MA dengan menyampingkan Putusan MK. Sebab, para pihak yang menolak putusan MA akan berpandangan bahwa bagaimana pula KPU menjalankan putusan MA yang berangkat dari batu uji yang telah dinyatakan konstitusional bersyarat oleh MK. Sebab, persoalan konstitusional atau tidaknya sebuah undang-undang tentunya merupakan domeinnya MK, bukan MA. Jadi seperti buah simalakama akhirnya KPU.

Karenanya, mengantisipasi persoalan hukum yang berpotensi muncul dari kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara MA dan MK ini nyatanya tidak cukup dengan keberadaan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Di mana MA wajib menghentikan persidangan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang manakala MK sedang menguji undang-undang yang dijadikan dasar pengujian oleh MA tersebut.

Andaikata sebelumnya sudah ada Putusan MA, kemudian beberapa waktu setelah itu MK pun mengeluarkan putusan, namun tidak ada pertentangan, tentu saja hal ini tidak ada masalah. Tetapi, di dalam realitanya tidak selamanya seperti itu. Pertentangan antara putusan MA dan MK secara susbstantif seperti ini, bukanlah persoalan yang sederhana. Ini menyangkut persoalan kepastian hukum, yaitu putusan mana yang berlaku. Padahal, baik putusan MA maupun putusan MK sama-sama

sah secara hukum. Tentu saja dalam praktiknya tak akan mungkin menjalankan dua putusan yang berbeda dari dua lembaga yang berbedan itu. Maka, muncullah persoalan berikutnya, yaitu persoalan yang menyangkut kewibawan kelembagaan. Faktanya, KPU lebih memilih untuk menjalankan putusan MK. Tentu saja hal ini mengusik kewibawan MA. Lalu mau dibawa kemana putusan MA itu?

Kedua, dalam hal pengujian Tap MPR juga memunculkan persoalan. Lembaga mana yang berwenang untuk melakukan pengujian? Logika sederhananya, setiap norma hukum, termasuklah Tap MPR berpotensi bertentangan dengan norma hukum di atasnya, UUD 1945. Seperti yang ditulis oleh Dian Agung (2013), ada 6 (enam) Tap MPR yang masih berlaku sampai saat ini, yaitu:

1. Tap MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme;
2. Tap MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
3. Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
4. Tap MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
5. Tap MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; dan
6. Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Karena itu, maka bermuncullah beberapa pandangan dalam hal ini:

1. Tap MPR Tidak Dapat Diuji

Berdasarkan UUD 1945, ada dua lembaga yang diberi kewenangan untuk menguji validitas norma hukum, yaitu MA dan MK. Berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan Pasal 24C ayat (1), MK hanya berwenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Secara normatif, pandangan pada umumnya bahwa Tap MPR tidak ada lembaga peradilan yang dapat menguji.

2. Tap MPR Diuji Oleh MK

Berdasarkan pandangan di luar nalar hukum positif, MK dapat menguji Tap MPR dengan alasan fungsi dan tugas yang diembannya terutama MK sebagai pelindung hak-hak konstitusional warga negara *(the protector of citizen's constitutional rights*) dan pelindung hak-hak asasi manusia *(the protector of human rights*). Hal ini sejalan dengan tujuan Republik ini didirikan seperti yang tercantum di dalam alenia ke empat Pembukaan UUD 1945, yaitu *".....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....."*.

Jadi salah satu tujuan dibentuknya negara adalah agar hak rakyat dapat dilindungi dan dipenuhi.Sebagai individu, rakyat membutuhkan organisasi yang memiliki kekuasaan untuk menjamin agar hak mereka tidak dilanggar Janedri M. Gaffar, 2012).

Kendatipun demikian, fakta yuridis menunjukkan bahwa melalui putusan MK Nomor 24/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 75/PUU-XII/2014, MK menyatakan tidak berwenang untuk menguji Tap MPR.

3. Tap MPR diuji oleh MPR itu Sendiri

Pandangan ini beranjak dari pemikiran bahwa MPR yang membentuk Tap MPR, maka MPR lah yang dapat mencabut Tap itu sendiri. Terlebih lagi secara konstitusional MK telah menyatakan tidak berwenang untuk menguji Tap MPR.

4. Tap MPR Tidak Perlu diuji

Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945, menyebutkan bahwa: *"Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambilputusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003".* Faktanya adalah MPR telah menindaklanjuti Pasal 1 Aturan Tambahan ini. Dimana MPR menuangkannya melalui Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Karena sudah ditinjau, maka Tap MPR yang masih berlaku sampai hari ini, tidak perlu diuji lagi.

5. Tap MPR diuji Oleh MA

Merujuk Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 bahwa: *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".*Pandangan ini merupakan yang paling lemah dibandingkan dengan beberapa pandangan sebelumnya.Jalan masuk MA untuk menguji Tap MPR adalah dengan merujuk pada kalimat "*dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".*

Terlepas beberapa pandangan di atas, yang pastinya sampai hari ini tidak ada kepastian lembaga mana berwenang menguji validitas norma Tap MPR yang ada. Menarik untuk mencermati kembali pandangan Dian Wicaksono (2013) dalam hal ini, yaitu:

"Disadari atau tidak, keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai hak konstitusional warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil. Karena dengan keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, khususnya dalam penempatannya di bawah UUD dan di atas peraturan perundang-undangan yang lain menyebabkan hilangnya jaminan atas kepastian hukum, disebabkan dengan dimungkinkannya penjabaran materi muatan Tap MPR yang bisa jadi bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi. Terlebih ketiadaan mekanisme pengujian Tap MPR membuat perlindungan hak konstitusional warga negara tereduksi.Dengan begitu secara tidak disadari telah mencederai konsepsi negara hukum yang diterapkan di Indonesia.Hal ini dikarenakan salah satu konsekuensi dari penerapan konsepsi negara hukum adalah adanya jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional warga Negara".

Di samping dua persoalan di atas yang sudah berdampak dan sudah menjadi kenyataan pahit bagi dunia hukum Indonesia sebagai implikasi dari model dualisme pengujian peraturan perundang-undangan, maka hal lain yang juga berpotensi menimbulkan persoalan hukum di masa yang akan datang adalah, misalkan perihal pengujian Peraturan Presiden (Perpres) yang bertentangan dengan UUD 1945. Begitu juga dengan Paraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan UUD 1945. Pertanyaannya adalah, lembaga mana yang berwenang untuk mengadilinya? Hal ini tak bisa dipungkiri bilamana merujuk kepada muatan materi Perpres maupun Perda itu sendiri yang begitu "luas" bilamana merujuk Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Pasal 13 menyebutkan bahwa, *"Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan".* Sedangkan Pasal 14 menyebutkan bahwa, *"Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".*

Kalau persoalan ini diajukan ke MA, baju uji MA bukanlah UUD 1945, tetapi adalah undang-undang.

Begitu juga bilamana persoalan ini diajukan ke MK. MK tidak berwenang mengadili peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, termasuklah Perpres dan Perda dalam hal ini.

2. Satu Atap Pengujian Sebagai Jalan Keluar

Dari uraian-uraian di atas, dapat dikemukakan bahwasanya ada persoalan yang akut dalam model pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karenanya, pengujian satu atap adalah sebagai jalan keluar. Di samping sebagai bentuk upaya mengantisipasi beberapa persoalan yang telah terjadi di masa lalu itu sehingga tidak lagi terjadi di masa yang akan datang ataupun pertentangan Perpres dan Perda secara langsung terhadap UUD 1945, tetapi juga untuk menyesuaikan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang. Sebab, sejarah mencatat bahwa setiap hierarki peraturan perundang-undanga memiliki "rezimnya" masing-masing, yaitu melalui "rezimnya" Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No.XX/MPRS/1966, Tap MPRS No.XX/MPRS/1966, Tap MPR No.III/MPR/2000, Undang-Undang **No. 10 Tahun 2004, dan yang beralku** saat ini "rezim" hierarkhi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Perihal rezim "rezim" hierarki peraturan perundang-undangan adalah suatu hal yang tidak bisa dipisahkan dari pengujian peraturan perundang-undangan. Persoalan kekosongan hukum lembaga mana yang menguji Tap MPR seperti yang terjadi hari ini, tidak mungkin terjadi bilamana ada pengujian satu atap. Sebab, bilamana pengujian itu dengan model pengujian satu atap, berubahpun "rezim" hierarki peraturan perundang-undangan, pastinya semua jenis peraturan perudagan-undangan berada di bawah UUD 1945. Namun, ketika masih mempertahankan dengan model dualisme hari ini, dikemudian hari berubah lagi rezim hierarki peraturan perundang-undangan, memungkinkan memunculkan persoalan lagi. Misalkan, bagaimana jika di masa yang akan datang Perppu kembali ditempatkan di bawah undang-undang. Tentu saja menjadi kewenangan pengujian dari MA, bukan MK lagi. Sebab, lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah MA.

Di samping itu, bisa lagi memunculkan persoalan hukum baru. Misalkan Perppu itu diuji ke MA, MA mengatakan tidak ada persoalan dengan Perppu itu. Selanjutnya, Perppu itupun kemudian disetujui DPR menjadi undang-undang. Lebih lanjutnya, undang-undang inipun diuji ke MK, dan MK mengatakan undang-undang ini bermasalah (inkonstitusional). Hal inipun kembali terjadi pertentangan penafsiran antara MA dan MK.

Karenanya, tidak dapat tidak, pengujian satu atap adalah sebuah keniscayaan. Mengenai lembaga mana yang diberikan kewenangan pengujian satu atap itu apakah MA atau MK serta alasan penempatan di bawah lembaga tersebut menarik mencermati apa yang dikatakan oleh Dody Nur (2012), bahwa:

1. MK sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sebesar MA yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup empat lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer. MA sudah sedemikian banyak dibebani dengan tugas dan tanggung jawab yang luar biasa berat, yang rawan dan berpotensi menyebabkan tumpukan pekerjaan dan perkara tidak terselesaikan karena beban kerja yang *overload,* oleh karenanya agar terjadi kelancaran dan kesinambungan peradilan, alangkah baiknya jika salah satu beban MA yaitu *judicial review*, diserahkan pada MK. Berikut di berikan gambaran perbandingan antara MA dan MK: *pertama,* secara kelembagaan, MK tidak membawahi pengadilan. Sedangkan MA, membawahi 800 unit pengadilan. Alhasil, dalam setahun, MK hanya menangani kasus sebanyak 300 perkara (tahun 2010). Sedangkan MA dengan 800 unit pengadilan menangani

kasus sekitar 5 juta perkara (tahun 2010). 3 juta perkara di antaranya dari pelanggaran lalu lintas. Dari data di atas, jelas bahwa beban MA lebih berat di banding MK. Jika kalkulasi perkara MK 300 perkara per tahun, maka jumlah tersebut setara dengan perkara sehari yang ditangani oleh PN Jakarta Selatan. Dengan beban perkara yang sedikit, maka MK bisa mengatur jadwal persidangan lebih tertib, karena MK maksimal menggelar perkara 10 kasus per hari. Sedangkan PN Jakpus, dengan 250 kasus perhari, maka waktu tidak *on time* menjadi fakta yang tidak terhindarkan. *Kedua*, beban perkara, MA dalam setahun memeriksa 12 ribuan perkara yang ditangani 50 hakim agung. Sedangkan MK hanya menangani 300 perkara yang ditangani 9 hakim konstitusi. Artinya, dalam 1 hari, MA memeriksa 400 perkara per hari, sedangkan MK 1 perkara per hari. *Ketiga*, anggaran, MK dengan beban perkara sedikit mendapat anggaran sekitar Rp 150 miliar. Anggaran sudah untuk membayar gaji sekitar 120 pegawai dan operasional gedung atau kepaniteraan. Sedangkan MA dengan beban ekstra gendut, mendapat Rp 5 triliun untuk 800 unit pengadilan, 7 ribu hakim dan lebih dari 10 ribu pegawai. *Ketempat*, secara geografis MK berada di pusat Indonesia yang mempunyai akses informasi dan kecepatan mobilitas yang tinggi. Bandingkan dengan pengadilan-pengadilan yang berada di titik terluar Indonesia. Untuk mencapai lokasi haruslah menempuh ombak setinggi 3 meter dilanjut dengan rawa-rawa serta jalan tanah becek. Jangankan melaksanakan *teleconfrence* layaknya MK, listrik pun masih sering mati.

2. MA digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang perorang ataupun subjek hukum lainnya, sedangkan MK tidak berurusan dengan orang perorang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di MK pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidak-adilan secara individuil dan konkrit. Yang bersifat konkrit dan individuil paling-paling hanya yang berkenaan dengan perkara "impeachment" terhadap Presiden/Wakil Presiden.

3. Menegaskan bahwa MK adalah *court of law*, dan MA adalah *court of justice*. MA sebagai *court of justice*mengadili ketidakadilan dari subyek hukum untuk mewujudkan keadilan, sedangkan MK sebagai *court of law* mengadili validitas normahukum untuk mencapai keadilan itu sendiri. *Judi*cial review itu termasuk ke dalam ranah *court of law*dikarenakan *judicial review* itu tidaklah mengadili orang per orang, lembaga, organisasi, dan subyek hukum melainkan mengadili sistem hukum (perundang-undangan) demi mencapai keadilan.

Penulis sepakat dengan apa yang disampaikan oleh Dodi Nur di atas dengan menempatkan MK sebagai satu-satunya lembaga penguji peraturan perundang-undangan ke depannya di Indonesia. Di samping argumensi di atas, tak kalah pentingnya lagi adalah perihal keterbukaan di MK, baik dalam hal persidangan maupun informasi mengenai putusan itu sendiri yang selama ini dengan mudahnya publik untuk mengaksesnya. Tentunya hal ini berbeda sekali dengan MA. Di mana di MA persidangan pengujiannya tertutup, ditambah lagi sulitnya untuk mengakses putusan yang telah dikeluarkan itu.

Penempatan pengujian satu atap itu ditempatkan di MK, maka amandemen kelima UUD 1945 adalah sebuah keniscayaan. Merujuk pandangan Friedman, sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) bagian, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum ini berkaitan dengan normahukum. Struktur hukum berkaitan dengan institusi-institusi penegak hukum.Sedangkan budaya hukum berkaitan dengan nilai-nilai atau pandangan para penegakhukum dan masyarakat terhadap hukum itu sendiri (Wira Atma

Hajri, 2016).

Dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, menurut hemat Penulis, persoalan utamanya itu terletak pada substansi hukumnya. Di mana UUD 1945 menganut model dualisme dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Di samping itu, sebaiknya penambahan kewenangan MK diikuti pula dengan penambahan jumlah hakim MK seperti halnya di Italia dengan 15 hakim MK.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

Penempatan dua lembaga dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, ternyata dalam praktiknya menimbulkan persoalan besar, kendatipun obyek pengujian masing-masing dari lembaga tersebut berbeda. Oleh karenanya, solusi yang Penulis tawarkan adalah pengujian satu atap terhadap peraturan perundang-undangan itu. Adapun lembaga yang ditempatkan pengujian satu atap itu adalah MK dengan pertimbagan yaitu mengurangi beban kerja MA, meneguhkan MK sebagai *court of law,* dan pertimbangan keterbukaan selama ini di MK baik dalam hal persidangan maupun akses terhadap putusan. Tentunya penempatan kewenangan satu atap ini dilakukan melalui amandemen kelima terhadap UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Agung Wicaksono, Dian, 2013. "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPRdalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, Jakarta: Mahkamah Konsitusi.

Asshiddiqie, Jimly, 2002. Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia.

_____, 2005. Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, edisi revisi, Jakarta: Konstitusi Press.

_____, 2008.Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.

Atma Hajri, Wira, 2016. Quo Vadis Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia Ketika Negara Dijalankan di Alam Kepura-puraan, Yogyakarta: Genta Press.

Nur Andriyan, Dody, Dualisme Judicial Review Di Indonesia, http://dodynurandriyan.blogspot.co.id/2012/05/dualisme-judicial-review-di-indonesia.html, diakses tanggal 1 September 2017.

Manan, Bagir, 2003.Teori dan Politik Konstitusi, Yogyakarta: FH UII Press.

M. Gaffar, Janedjri, 2012. Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegara Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Jakarta: Konpress.

Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Pepublik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No.III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Republik Indonesia, Putusan MA No. 15 P/HUM/2009 Tentang Pengujian Legalitas Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009.

Republik Indonesia, Putusan MA No. 16 P/HUM/2009 Tentang Pengujian Legalitas Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009.

Republik Indonesia, Putusan MK No. 110-111-112-113/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia, Putusan MK No. 75/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 dan Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Simamora, Janpatar, 2013. "Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia", Jurnal Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 3, Oktober 2013, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.