

PROBLEMATIKA KEDUDUKAN DAN PENGUJIAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG SECARA MATERIIL SEBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Agus Satory*, Hotma Pardomuan Sibuea**

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pakuan,
Jalan Pakuan No. 1 Bogor 16143

E-mail: agussatory@unpak.ac.id, sibueahotma@yahoo.co.id

Naskah diterima : 14/12/2019, revisi : 25/12/2019, disetujui 02/01/2020

ABSTRAK

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan dengan Perma, masalah hukum yang hendak diteliti adalah sebagai berikut. Pertama, di mana tempat kedudukan Perma dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia? Kedua, lembaga negara apa yang berwenang menguji Perma? Metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian yuridis normatif yang meneliti bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Ada 2 (dua) kesimpulan yang dikemukakan yakni sebagai berikut. Pertama, kedudukan Perma sebagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan sederajat dengan Peraturan Pemerintah (PP). Kedua, lembaga negara yang berwenang menguji Perma secara materil sebagai peraturan perundang-undangan adalah suatu mahkamah yang masih perlu dibentuk. Saran yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Pertama, Pasal 24A UUD 1945 dan Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 perlu diubah. Kedua, Mahkamah Penguji Peraturan Perundang-undangan yang otonom dan permanen perlu dibentuk.

Kata Kunci: Hierarki, Peraturan Mahkamah Agung, peraturan perundang-undangan

Abstrack

Perma is a kind of legal rules according to Act number 12, 2011 article 8. In relation to Perma, legal problem which will be searched in this research are as follow. Firstly, where does the Perma legal standing as a legal rules in perspective of hierarchy principle? Secondly, what state organ which has authority to examine Perma as a legal rule? The research method is applied in this research is normative legal research. There are 2 (two) research conclusions which can be proposed. Firstly, Perma legal standing as legal norm is below Act. Secondly, the state organ which has an authority to examine Perma as legal rules is autonomous and permanent body. According to conclusion above, there are two (2) recommendations that can be suggested. Firstly, UUD 1945 articles 24A and Act Number 14, 1984 articles 31 (1) must be amended. Secondly, authonomous body which has authority to examine Perma as legal rules must be composed.

Key words: Hierarki, Supreme Court Regulations, statutory regulations

*Dosen Tetap dan Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Pakuan.

**Dosen Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Pakuan.

A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Ketiga menyebutkan, “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Asas negara hukum adalah asas hukum utama suatu negara.¹ Asas negara hukum meliputi berbagai derivat yakni asas legalitas, pemisahan kekuasaan, persamaan di depan hukum, perwakilan dan lain-lain.² Sebagai asas hukum konstitutif, asas negara hukum berfungsi sebagai tiang penopang segenap asas hukum derivat.³ Tanpa asas negara hukum, asas hukum dan asas perundang-undangan serta tata hukum positif mungkin ada.

Asas legalitas adalah salah satu derivat asas negara hukum dengan prinsip setiap tindakan pemerintah berdasarkan hukum (undang-undang).⁴ Asas legalitas membatasi kekuasaan berdasarkan hukum (undang-undang) untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Sebagai konsekuensi asas legalitas, berbagai bentuk peraturan perundang-undangan perlu dibentuk.⁵ Sebagai akibatnya, ada kecenderungan terjadi “banjir” peraturan yang tidak selalu baik dan benar.⁶ Peraturan perundang-undangan tersebut mencakup undang-undang dalam arti formal dan material yang secara harfiah mencakup undang-undang maupun peraturan lebih rendah yang merupakan delegasian.⁷ Peraturan perundang-undangan disusun secara hierarki dari yang tertinggi sampai yang paling rendah.⁸ Sebagai konsekuensinya, tiap negara memiliki hierarki peraturan perundang-undangan.⁹ Secara hierarkhis, tiap peraturan memiliki relasi dengan yang lebih tinggi dan lebih rendah yakni ke atas bersumber dari perundang-undangan yang lebih tinggi dan ke

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, 1985), hlm. 75.

² Abdul Hamid Saleh Attamimi “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,” (*Disertasi yang dipertahankan di hadapan Senat Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990*), hlm. 311.

³ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 73.

⁴ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, (Bandung : Alumni 1992), hlm. 29.

⁵ Abdul Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden, Loc. Cit.*, hlm. 6.

⁶ Abdul Hamid S. Attamimi, “Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman” (*Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992*), hlm. 11.

⁷ Abdul Hamid Saleh Attamimi, “Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan”, (*Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46, Jakarta, 1992*), hlm. 3.

⁸ Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya* (Jakarta, 1987), hlm. 78.

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Kanisius, 1998), hlm. 25.

bawah sebagai sumber bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.¹⁰ Peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki kedudukan berpotensi mengacaukan hierarki yang mengakibatkan masalah dalam pengujian peraturan secara material.

Dalam bingkai negara hukum Indonesia, Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur sebagai berikut:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas (a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, (c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, (d) Peraturan Pemerintah, (e) Peraturan Presiden, (f) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Bentuk peraturan perundang-undangan yang lain diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yakni Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI dan lain-lain. Salah satu dari peraturan perundang-undangan tersebut adalah Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) dibentuk berdasarkan Pasal 79 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang mengatur sebagai berikut:

“Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan undang-undang ini, Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam undang-undang ini.”

Menurut Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, PERMA adalah suatu jenis peraturan perundang-undangan. Dari sudut materi-muatannya, ada 2 (dua) macam PERMA. *Pertama*, PERMA yang bukan peraturan perundang-undangan seperti PERMA Nomor 7 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Peradilan dan PERMA Nomor 5 Tahun 2016 tentang Sertifikasi Hakim Ekonomi Syariah. *Kedua*, PERMA yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat masyarakat seperti PERMA Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengadaan Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi, PERMA Nomor: 2 Tahun 2015 tentang Gugatan Sederhana, PERMA Nomor: 03 Tahun 2012 tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di

¹⁰ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan* (Bandung, 2008), hlm. 37.

bawahnya, PERMA Nomor: 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil dan PERMA Nomor: 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur kedudukan PERMA dalam hierarki perundang-undangan nasional. Kondisi demikian merupakan suatu bentuk penyimpangan dari asas hierarki yang memerintahkan segenap peraturan perundang-undangan ditata secara hierarkhis. Padahal, sebagai peraturan perundang-undangan, PERMA memiliki potensi besar untuk diuji secara material melalui mekanisme uji material (*judicial review*) jika ada warga negara menganggap haknya dirugikan PERMA. Sudah barang tentu, kondisi demikian akan menimbulkan masalah dalam kaitan dengan pengujian PERMA secara material sebagai peraturan perundang-undangan. Kekosongan hukum di atas menarik untuk diteliti. Penulis menetapkan judul penelitian sebagai berikut "PROBLEMATIKA KEDUDUKAN DAN PENGUJIAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG SECARA MATERIAL DALAM BINGKAI NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN INDONESIA YANG BERDASARKAN CITA HUKUM PANCASILA."

Sesuai dengan paparan di atas, ada 2 (dua) masalah yang dapat ditetapkan sebagai masalah penelitian. Kedua masalah penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Di manakah tempat kedudukan PERMA sebagai peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia?
2. Lembaga negara apa yang berwenang menguji PERMA secara material sebagai peraturan perundang-undangan dalam bingkai Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia berdasarkan cita hukum Pancasila?

Sesuai dengan kedua rumusan masalah penelitian, penulis menetapkan 2 (dua) tujuan penelitian. Kedua macam tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk meneliti tempat kedudukan PERMA sebagai perturan perundang-undnagan dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang diatur Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011;
2. 2 Untuk meneliti lembaga negara yang berwenang menguji PERMA sebagai pertauran perundang-undnagan dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai Negara Hukum Kesejahteraan berdasarkan cita hukum Pancasila.

Kegunaan penelitian terdiri atas (1) kegunaan teoretis dan (2) kegunaan praktis. Kegunaan teoretis bertujuan untuk menambah pengetahuan di bidang hukum terutama

bidang peraturan perundang-undangan. Secara praktis, penelitian diharapkan bermanfaat sebagai masukan untuk perubahan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam hubungan dengan masalah penelitian, teori yang dipakai sebagai landasan pembahasan ilmiah adalah Asas Negara Hukum (*grand theory*), Asas Legalitas (*middle rank theory*) dan Asas hierarkhi (*applied theory*). Ketiga teori (asas) berfungsi sebagai pijakan akademis untuk mengungkap masalah dan menyusun argumentasi yang bertujuan membangun pendirian ilmiah sebagai jawaban permasalahan penelitian yang diharapkan dapat menghasilkan ide baru (*novelty*).

Asas negara hukum sudah dikenal dalam peradaban Yunani Kuno tetapi selama beberapa abad dilupakan dan diperbincangkan kembali abad ke-17 dan 18. Cita negara hukum timbul kembali di Barat sebagai reaksi terhadap kekuasaan absolut terutama kekuasaan raja yang sewenang-wenang.¹¹ Pemerintahan raja yang absolut (mutlak) di Eropa masih mengenal kekuasaan yang terpusat dalam tangan raja.¹² Sentralisasi kekuasaan menjadi penyebab kesewenang-wenangan raja sehingga ahli pikir bangsa Eropa mengemukakan gagasan pembatasan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan. Ide pembatasan kekuasaan timbul sebagai reaksi terhadap kekuasaan raja yang absolut sehingga kekuasaan membuat peraturan diserahkan kepada badan kenegaraan otonom yang tidak dapat dipengaruhi raja yaitu dewan perwakilan rakyat.¹³

Ide pembatasan kekuasaan lahir dari karya John Locke dan Montesquie. Ide tersebut merupakan dasar Immanuel Kant untuk merumuskan ide negara hukum liberal. Dalam negara hukum liberal, pemerintah tidak melakukan intervensi terhadap perekonomian dan perdagangan karena dianggap urusan individu. Persaingan individu berlangsung bebas tanpa intervensi pemerintah. Namun, penyelenggaraan perekonomian yang diserahkan penuh kepada swasta tidak mendatangkan kemakmuran rakyat karena yang makmur adalah konglomerat kaum liberal.¹⁴ Negara hukum liberal gagal menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sehingga mendorong kelahiran negara hukum formal. Negara hukum formal juga memiliki kelemahan karena memperhatikan aspek formal kehidupan bernegara belaka. Kelemahan tersebut mendorong para ahli

¹¹Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta, UII-Press, 1995), hlm. 21.

¹² Ersnt Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung, 1960), hlm. 14.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Azhary, *Op. cit.*, hlm. 46.

bangsa Eropa menggagas negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).¹⁵ Istilah moderen bagi negara negara hukum kesejahteraan adalah negara sosial.¹⁶ Negara sosial memiliki karakteristik yang humanis-sosialis dan populis karena bercita-cita menyelenggarakan kesejahteraan umum. Keperdulian pada kesejahteraan umum merupakan paradigma baru tujuan negara.¹⁷ Beban penyelenggaraan kesejahteraan umum diletakkan di pundak pemerintah sehingga ruang lingkup tugas pemerintah maha luas yang dengan suatu Lemaire disebut “berstuurzorg.”¹⁸ Kewenangan pemerintah bertambah besar sehingga potensi penyalahgunaan wewenang pun semakin besar. Kehadiran asas legalitas menjadi penting dalam negara hukum karena berkedudukan sentral sebagai fundamen.”¹⁹

Asas legalitas dalam arti sempit berfungsi sebagai sarana membatasi kekuasaan supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak-hak warga negara disebut asas *wetmatigheid van bestuur*.²⁰ Asas legalitas menghendaki setiap tindakan pemerintah berdasarkan undang-undang. Indroharto menggambarkan hakikat asas legalitas sebagai berikut:

“Asas tersebut (*asas legalitas berdasarkan undang-undang*) mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.”²¹

Dalam bingkai legalitas yang sempit, ruang lingkup tugas pemerintah dibatasi undang-undang. Urusan yang tidak diatur dalam undang-undang bukan urusan dan tanggung jawab pemerintah. Semua urusan individu yang diatur undang-undang tidak boleh diintervensi pemerintah meskipun dari persepektif moral dan politik sikap tersebut dianggap tercela.²² Dalam praktik, pemerintahan berdasarkan undang-undang tidak memadai lagi di tengah masyarakat dengan dinamika perkembangan yang cepat

¹⁵ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang, 2005), hlm. 4.

¹⁶ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderen* (Jakarta,1987), hlm. 325.

¹⁷ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta : Erlangga, 2014), hlm. 132-143.

¹⁸ Ersnt Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 22.

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali, 2008), hlm. 95.

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta Sinar Harapan, 1996), hlm. 103.

²¹ *Ibid.*, hlm. 83.

²² Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderen, Op. cit.*, hlm. 319 dan halaman yang berkaitan.

sehingga berkembang asas legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*) yang luas dan luwes. Dalam bingkai asas legalitas berdasarkan hukum, berdasarkan wewenang delegasi, pemerintah berwenang membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas legalitas (*rechtmatigeheid van bestuur*).²³ Peraturan perlu ditata berdasarkan asas hierarkhi supaya tidak terjadi ketidaktertiban yang merusak tata hukum.²⁴ *Lex superior derogate legi general* mengandung arti hukum yang lebih tinggi diutamakan daripada hukum yang lebih rendah.”²⁵

Asas hierarkhi menghasilkan tatanan piramidal peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tentang organisasi negara dituangkan dalam konstitusi (undang-undang dasar) seperti dikemukakan Eric Barendt sebagai berikut “*In the first, the constitution of state is the written document or text which outline the powers of its parliament, government, court, and other important national institution.*”²⁶ Hans Kelsen menggambarkan tatanan norma hukum yang *mutatis-mutandis* berlaku bagi peraturan perundang-undangan seperti berikut:

“*Law regulates its own creation inasmuch as one legal norm determines the way in which another norms is created, and also, to some extent, the contents of that norm. Since a legal norm is valid because it is created in a way determined by another legal norm, the latter is the reason of validity of the former. The relations between the norm regulating the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and sub-ordination, which is spatial figur of speech. The norm determining the creation of another norm is superior, the norm created accordunt to this regulation, the inferior norm.*”²⁷

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki relasi dalam hierarkhi. Peraturan yang lebih tinggi memiliki relasi dengan yang lebih rendah dan yang lebih rendah memiliki relasi dengan yang lebih tinggi. Penataan hierarkhis tersebut berfungsi untuk mencegah konflik di antara peraturan perundang-undangan. Peraturan lebih rendah yang bertentangan dengan yang lebih tinggi harus dibatalkan. Penataan peraturan secara hierarkhis memudahkan lembaga peradilan menguji peraturan secara materiiil.

²³ Rosidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1998), hlm. 41.

²⁴ Amiroeddin Syarief, *Op. cit.*, hlm. 78.

²⁵ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 97.

²⁶ Eric Barendt, *An introduction to Constitutional Law*, (London, 1998), hlm. 5.

²⁷ Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State*, (New York : Russel and Russel, 1973), hlm. 124.

B. Metode Penelitian

Sesuai dengan karakteristik Ilmu Hukum sebagai ilmu praktis-normatif, metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian yuridis-normatif.²⁸ Penelitian hukum yang meneliti bahan pustaka (data sekunder) disebut penelitian hukum normatif (penelitian hukum kepastakaan). Metode penelitian yuridis normatif mengkaji dokumen bahan-bahan hukum sebagai “data” sekunder. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka sebagai data sekunder sehingga disebut penelitian hukum kepastakaan.²⁹ Penelitian yuridis-hukum normatif disebut juga sebagai penelitian doktrinal.³⁰

Penelitian yuridis-normatif adalah penelitian hukum yang meneliti bahan-bahan pustaka yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder dan (3) bahan hukum tersier.³¹ Bahan hukum primer adalah bahan hukum autoritatif yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan resmi (risalah) pembuatan perundang-undangan dan putusan hukum.³² Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah UUD 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Mahkamah Agung dan peraturan yang berkaitan. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, disertasi, tesis, makalah dan lain-lain yang memberikan penjelasan pada bahan hukum primer.³³ Bahan hukum tersier adalah bahan hukum dalam bentuk kamus hukum, ensiklopedi hukum, indeks dan lain-lain. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Penelitian yuridis-normatif selalu mengambil isu hukum yang diteliti dari tatanan hukum sebagai sistem norma untuk memberikan pengabsahan normatif tentang suatu peristiwa hukum.³⁴ Penelitian yuridis-normatif seperti penelitian disertasi dan tesis

²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. cit.*, hlm. 38.

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 9.

³⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, 2004), hlm. 118.

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. cit.*, hlm. hlm. 15.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Prenada Media, 2005), hlm. 141.

³³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. cit.*, hlm. 15.

³⁴ Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta, 2010), hlm. 36.

mengkaji norma hukum sebagai objek kajian. Dalam penelitian ini, metode penelitian yang dipakai tidak semata-mata penelitian yuridis-normatif, metode penelitian yang lain dapat juga dipakai jika perlu.³⁵

Sebagai objek penelitian, bahan hukum primer, sekunder dan tersier dipahami dengan bantuan metode penafsiran gramatika, teleologis (sosiologis), sistematis, komparatif, futuristis dan lain-lain.³⁶ Metode untuk memahami bahan-bahan hukum bukan metode analisis kualitatif atau analisis kuantitatif. Norma-norma hukum positif adalah bukan fakta sosial sehingga tidak dapat dianalisis dengan metode analisis kualitatif atau kuantitatif. Dalam beberapa puluh tahun terakhir, ada kesalahan pemahaman dalam penelitian hukum karena memakai metode analisis kualitatif atau kuantitatif. Bahan-bahan hukum dipahami dengan bantuan metode penafsiran untuk memahami makna norma hukum sehingga metode penafsiran memegang peranan penting dalam penelitian hukum. Metode penafsiran adalah sarana memahami norma hukum sebagai objek penelitian sehingga analisis kualitatif dan kuantitatif dalam penelitian hukum normatif adalah kekeliruan. Penulis mempergunakan metode penafsiran gramatika, historis, teleologis (sosiologis), sistematis, perbandingan dan hermeneutik untuk memahami norma hukum sebagai objek penelitian. Studi lapangan dilakukan jika dipandang perlu sebagai penunjang dalam penelitian.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Tempat Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Sebagai Peraturan Perundang-undangan Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia

Perma adalah suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang Perma memiliki beberapa ciri khas yakni (1) dibentuk berdasarkan wewenang legislatif delegasi, (2) dibentuk dalam lingkup proses "*rule making*" dan bukan ruang lingkup "*law making*," (3) bersifat komplementer, (4) dibentuk untuk mengisi "kekosongan

³⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta, 1997), hlm. 103-111.

³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta : Liberty, 1991), hlm. 145-149. Demikian pula Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum* (Yogyakarta, 2010), hlm. 174.

hukum atau undang-undang,” (5) tidak mengatur hak dan kewajiban warga negara, (6) mengatur hukum acara penyelenggaraan peradilan. Dalam perspektif asas hierarki, setiap peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan dalam hierarki peraturan supaya tatanan peraturan tertib dan jika terjadi pertentangan dapat dilakukan uji material di pengadilan. Kedudukan Perma tidak diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sehingga jika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi akan menimbulkan masalah jika diuji secara material. Namun, sebelum memperbincangkan Perma dalam bingkai asas hierarki, ada yang perlu disampaikan lebih dahulu. *Pertama*, menurut doktrin, ada 2 (dua) sumber wewenang legislatif yakni (1) wewenang legislatif asli dan (2) wewenang legislatif derivatif (wewenang delegasi).³⁷ Wewenang MA membentuk Perma adalah wewenang derivatif (wewenang delegasi) karena bersumber dari badan legislatif sebagai pemilik wewenang atribusi (*original legislative power*).³⁸ Sumber wewenang yang berbeda mempengaruhi materi-muatan dan hierarki produk hukum masing-masing organ. *Kedua*, delegasi wewenang legislatif kepada MA dilakukan dengan maksud dan tujuan untuk mengisi kekosongan hukum yang tidak selalu dapat diisi dengan undang-undang. Untuk mengisi kekosongan hukum, DPR perlu melimpahkan wewenangnya kepada organ negara yang lain supaya membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis seperti Perma.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ada 2 (dua) organ negara yang mendapat pelimpahan wewenang legislatif untuk mengisi “kekosongan hukum.” Kedua organ negara yang dimaksud adalah Presiden dan Mahkamah Agung. Kedua organ negara mendapat delegasi wewenang membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka mengisi kekosongan hukum dengan fungsi yang berbeda. Delegasi wewenang kepada Presiden bertujuan untuk membentuk Peraturan Pemerintah (PP) untuk mengisi kekosongan hukum dalam arti “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Delegasi wewenang kepada MA bertujuan untuk membentuk Peraturan Mahkamah Agung (Perma) dalam rangka mengisi kekosongan

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta : Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, 2005), hlm. 36.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 250.

hukum dalam arti “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang.” Perbedaan fungsi kedua peraturan perundang-undangan mempengaruhi materi-muatannya. Menurut penulis, frasa “melaksanakan perintah undang-undang sebagaimana mestinya” dan “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” memiliki bingkai perspektif, konteks dan tujuan berbeda.

Frasa “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum” untuk menjabarkan “perintah undang-undang” dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih konkrit supaya undang-undang dapat dijalankan. Frasa tersebut tepat untuk dialamatkan kepada PP dan peraturan yang lain yang lebih rendah. Sebagai produk DPR dan Presiden, undang-undang tidak membentuk norma hukum yang bersifat khusus-konkrit. Sifat-hakikat undang-undang adalah abstrak-umum sehingga selalu bersifat tidak operasional (tidak selalu dapat diterapkan) untuk suatu kondisi, situasi dan peristiwa tertentu. Dalam perspektif frasa “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya,” peraturan perundang-undangan yang berfungsi menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya tersebut adalah PP seperti diatur Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yakni “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Materi-muatan PP dapat dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lebih rendah seperti Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri yang bersifat khusus, konkrit dan operasional. Pemaknaan frasa “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” seperti di atas mengandung konsekuensi terhadap materi-muatan PP. Materi-muatan PP dibatasi oleh undang-undang tetapi bersifat konkrit, rinci dan teknis. PP tidak dapat membentuk norma hukum baru yang bertentangan dengan (menyimpang dari) undang-undang. Dalam garis besar, pembatasan materi-muatan PP merupakan pembatasan yang bersifat logis-rasional demi dan untuk menjaga keutuhan dan ketertiban asas hierarkhi dalam sistem peraturan perundang-undangan dan sistem hukum.

Organ negara kedua yang mendapat pelimpahan wewenang legislatif untuk “mengisi kekosongan hukum” adalah MA untuk “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang”. Frasa “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-

undang” adalah tepat dialamatkan kepada Perma. Menurut penulis, meskipun sama-sama mengandung pengertian mengisi “kekosongan hukum,” istilah “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” berbeda dari “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Frasa “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” mengandung pengertian perintah undang-undang perlu dijalankan (dijabarkan). Frasa “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” mengandung arti tidak ada perintah undang-undang tetapi Perma perlu dibentuk supaya undang-undang dapat dijalankan sesuai dengan maksud dan tujuannya. Delegasi wewenang kepada MA bertujuan untuk “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” dan bukan “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” MA berwenang membentuk peraturan perundang-undang untuk “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang.”

Frasa “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” dapat dipahami dalam bingkai makna yang berbeda dengan konteks keberadaan PP. Frasa “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” mengandung makna membentuk norma hukum baru supaya maksud dan tujuan undang-undang dapat dilaksanakan. Makna frasa tersebut mesti dikaitkan dengan tujuan untuk “mencegah kekosongan hukum.” Peraturan perundang-undang yang berfungsi “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” untuk “mencegah kekosongan hukum” dan “kebuntuan dalam konteks praktik peradilan” adalah Perma. Perma yang berfungsi untuk “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” dengan tujuan “mencegah kekosongan hukum” dalam praktik peradilan harus diberi makna yang terbatas dan konteks khusus. Pembatasan ruang lingkup pengaturan Perma dalam konteks pembentukan hukum baru dengan tujuan “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” untuk mencegah “kekosongan hukum atau undang-undang” dalam praktik peradilan tidak boleh mengatur hak dan kewajiban warga negara. Norma hukum Perma yang berfungsi mencegah “kekosongan hukum atau undang-undang” adalah kaidah hukum dengan karakteristik (ciri khas) khusus dan teknis dengan ruang lingkup pengaturan terbatas seperti disebut Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai

kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Pembatasan materi-muatan Perma tersebut bersifat umum sebagai pedoman pembentukan Perma. Kedua prinsip pembatasan materi-muatan Perma dalam Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah (1) Perma dibentuk karena diperintahkan undang-undang yang lebih tinggi dan (2) Perma dibentuk berdasarkan kewenangan. Pembatasan lain materi-muatan Perma yang bersifat khusus dan teknis diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 1985 yakni (1) dibentuk untuk mencegah kekosongan hukum dan (2) kebutuhan dalam praktik peradilan seperti sudah dikemukakan.

Delegasi wewenang kepada MA untuk membentuk Perma bertujuan supaya organ negara tersebut “ikut membantu” membentuk peraturan perundang-undangan untuk “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” dengan tujuan mencegah “kekosongan hukum” dalam konteks praktik peradilan. Fungsi MA sebagai lembaga peradilan membantu “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” untuk mencegah kekosongan hukum merupakan suatu “terobosan hukum” dalam penyelesaian masalah kekosongan hukum di bidang praktik peradilan. Menurut penulis, kekosongan hukum memiliki 2 (dua) macam pengertian. *Pertama*, kekosongan hukum sebagai keadaan atau peristiwa karena ada hal yang belum diatur undang-undang sehingga undang-undang tidak dapat dijalankan dalam situasi dan keadaan tertentu. *Kedua*, kekosongan hukum sebagai keadaan karena ketentuan undang-undang yang bersifat umum-abstrak masih perlu dijabarkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, bersifat konkrit dan teknis.

Posisi Perma sebagai peraturan perundang-undangan berfungsi untuk mengisi kekosongan hukum dalam pengertian yang pertama. Perma berfungsi mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk kaidah hukum baru untuk mengatur keadaan atau peristiwa yang belum diatur undang-undang. Delegasi wewenang kepada MA karena DPR berpandangan kalau hal-hal yang diatur dalam Perma tidak perlu diatur dalam undang-undang karena hal-hal tersebut bersifat teknis peradilan. Anggapan demikian membuat DPR memandang urusan khusus teknis peradilan lebih baik diatur dalam Perma. Dalam keadaan demikian, sebagai peraturan perundang-undangan, materi-muatan Perma harus dianggap adalah bukan dalam fungsi

menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” seperti Peraturan Pemerintah. Perma berfungsi untuk mengisi ruang kekosongan hukum karena ada hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang. Sebagai konsekuensinya, fungsi Perma sebagai peraturan perundang-undangan yang berfungsi mencegah kekosongan hukum berbeda dari PP yang berfungsi “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Dalam bingkai argumentasi yang dipaparkan di atas, menurut penulis, fungsi Perma jelas berbeda dari PP sebagai peraturan perundang-undangan. Namun, dengan fungsi yang berbeda, tujuan kedua peraturan perundang-undangan tersebut adalah sama yakni untuk membuat “undang-undang berjalan” atau “dapat diterapkan/dijalankan” dalam realitas praktik penyelenggaraan negara maupun dalam praktik peradilan. Berdasarkan kemiripan fungsi Perma dan PP sebagai peraturan perundang-undangan, penulis cenderung mengemukakan simpulan sebagai berikut. Berdasarkan persamaan fungsinya sebagai peraturan perundang-undangan, Perma sebagai produk wewenang legislatif MA sebagai badan judicial memiliki kedudukan di bawah undang-undang tetapi sederajat dengan Peraturan Pemerintah.

2. Lembaga Negara Yang Berwenang Menguji Perma Secara Material Sebagai Peraturan perundang-undangan Dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan Cita Hukum Pancasila

Kedudukan Perma sebagai peraturan perundang-undangan sudah ditetapkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yakni di bawah undang-undang dan sederajat dengan PP. Fungsi Perma untuk “mengatur hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang” dengan tujuan mengisi “kekosongan hukum” menunjukkan ruang kebebasan MA untuk mengisi kekosongan hukum. Dalam bingkai kebebasan tersebut, MA membentuk kaidah hukum yang baru belum pernah diatur dalam undang-undang. Materi-muatan Perma ditetapkan MA berdasarkan penilaian subjektif meskipun tetap dalam konteks “mengatur hal-hal yang belum kdiatur dalam undang-undang” dengan tujuan untuk mengisi “kekosongan hukum (undang-undang).” MA memiliki wewenang subjektif untuk menafsirkan situasi dan kondisi “kekosongan hukum” dan mengatur hal-hal yang dianggap perlu untuk mengisi

“kekosongan hukum” karena undang-undang tidak memberikan petunjuk mengenai materi-muatan Perma. Kebebasan MA menafsirkan kondisi “kekosongan hukum” adalah kebebasan yang terbatas seperti diatur Pasal 79 UU Nomor 14 Tahun 1985 sebagai berikut “Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini.” Pembatasan kedua materi-muatan Perma diatur Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut “Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Pembatasan tersebut tidak serta merta dapat menjamin materi-muatan Perma tidak menyimpang atau bertentangan dengan undang-undang. Sekalipun ada pembatasan, kemungkinan pertentangan Perma dengan peraturan yang lebih tinggi selalu terbuka sehingga berpotensi menimbulkan kerugian bagi warga negara. Menurut penulis, contoh Perma yang menimbulkan kewajiban baru warga negara adalah Pasal 11 ayat (4) Perma Nomor 13 Tahun 2016 yang mengatur sebagai berikut “Dalam hal Korporasi telah dipanggil secara patut tidak hadir, menolak hadir atau tidak menunjuk Pengurus untuk mewakili Korporasi dalam pemeriksaan maka penyidik menentukan salah saeorang Pengurus untuk mewakili Korporasi dan memanggil sekali lagi dengan perintah kepada petugas untuk membawa pengurus tersebut secara paksa.” Wewenang penyidik tersebut menimbulkan kewajiban bagi warga negara yang ditunjuk untuk mewakili korporasi berdasarkan pertimbangan subjektif penyidik. Dari perspektif doktrin, peraturan perundang-undangan yang berwenang mengatur kewajiban warga negara diatur adalah undang-undang. Menurut penulis, pihak yang tidak setuju terhadap materi-muatan Perma yang disebut di atas dapat melakukan perlawanan dengan cara mengajukan permohonan supaya Perma diuji secara material (*judicial review*).

Potensi pertentangan Perma dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mungkin juga terjadi jika Perma dipandang membatasi hak subjek hukum (individu, kelompok masyarakat seperti LSM maupun badan hukum) seperti disebut Pasal 1 ayat (4) Perma Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Material yakni sebagai

berikurt “Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang.” Perma tersebut membatasi pihak yang berhak mengajukan permohonan keberatan kepada MA yakni (a) kelompok masyarakat dan (b) perorangan. Apakah yayasan dan perseroan terbatas atau badan hukum lain memiliki hak mengajukan permohonan uji material terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap merugikan? Menurut Perma Nomor 01 Tahun 2011, perseroan terbatas atau yayasan dan lain-lain tidak berhak mengajukan permohonan untuk melakukan uji material. Contoh lain pembatasan hak warga negara untuk memperoleh akses terhadap keadilan adalah Perma Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana. Perma tersebut membatasi hak warga negara mengajukan gugatan untuk meraih keadilan melalui proses gugatan sederhana karena domisi pihak dapat mengajukan gugatan sederhana dibatasi yakni hanya warga negara dalam domisili yang sama. Pasal 4 ayat (3) Perma Nomor 2 Tahun 2015 mengatur sebagai berikut “Penggugat dan tergugat dalam gugatan sederhana berdomisili di daerah hukum Pengadilan yang sama.” Sebagai konsekuensinya, warga negara yang berbeda domisili tidak dapat mengajukan gugatan sederhana kepada pihak lain yang berbeda domisili meskipun keduanya bertetangga karena bertempat tinggal berdekatan yakni di perbatasan wilayah masing-masing.

Kedua contoh Perma di atas berpotensi untuk diuji secara material jika para pihak beranggapan Perma tersebut membatasi hak warga negara untuk memperjuangkan kepentingannya melalui akses keadilan yang diatur dalam undang-undang sehingga menimbulkan kerugian bagi warga negara. Secara ideal, pembatasan hak warga negara tidak boleh diatur dalam Perma karena peraturan perundang-undangan yang berwenang membatasi hak atau melahirkan kewajiban warga negara adalah undang-undang. Wewenang untuk membatasi hak warga negara timbul dari dan ditetapkan berdasarkan wewenang legislatif asli oleh badan legislatif.³⁹ Sebagai konsekuensinya, pembatasan hak subjek hukum (perseroan

³⁹ Wewenang legislatif asli disebut Jimly Asshiddiqie dengan istilah yang lain yakni sebagai “legislatif substantif” yang menghasilkan undang-undang yang disebut sebagai peraturan perundangan primer (primary legislation). (Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Op. cit.*, hlm. 249).

terbatas atau yayasan) maupun warga negara berdasarkan Perma dapat diuji secara material (*judicial review*) di depan peradilan. Menurut penulis, beberapa Perma yang dapat diuji secara material (*judicial review*) adalah (1) Pasal 9 Perma Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, (2) Pasal 11 ayat (3 dan 4) Perma Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana, (3) Pasal 1 ayat (4 dan 5) Perma Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil, dan (4) Pasal 11 ayat (4) Perma Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penangan Perkara Tindak Pidana Korporasi.

Apakah Perma dapat diuji secara material oleh badan judicial (lembaga peradilan)? Pengujian Perma secara material yang diperbincangkan pada bagian ini adalah pengujian dari sudut pandang hukum. Para ahli memiliki pandangan semua produk peraturan dapat dilawan melalui mekanisme pengujian secara material sesuai dengan sistem konstitusi. Dalam hubungan dengan pengujian peraturan perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie mengemukakan pandangan sebagai berikut "Semua produk pengaturan sebagai hasil kegiatan pengaturan oleh negara dapat dilawan melalui upaya hukum (*legal remedies*) yang disediakan oleh sistem konstitusi kita."⁴⁰ Perma adalah produk pengaturan oleh negara sehingga dapat diuji secara material (*judicial review*). Demikian pula, Bagir Manan mengemukakan pendapat yang sama yakni sebagai berikut "Untuk menjaga kemurnian tata urutan tersebut harus ada pengujian terhadap peraturan perundang-undangan."⁴¹

Lembaga negara apa yang berwenang menguji Perma secara material? Sistem konstitusi Indonesia memberikan kewenangan untuk melakukan uji material terhadap peraturan perundang-undangan kepada organ negara MK dan MA. Kedua organ negara tersebut memiliki ruang lingkup fungsi, wewenang dan tugas yang berbeda dalam melakukan pengujian secara material. Salah satu wewenang MK adalah pengujian secara material undang-undang terhadap UUD 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian terhadap undang-undang jika materi-muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Lembaga negara kedua yang berwenang menguji secara material (*judicial review*) peraturan perundang-

249. ⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bhuana Ilmu Populer, *Op. cit.*, hlm.

⁴¹ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Dewasa Ini*, (Bandung : Alumni, 1997), hlm. 10.

undangan di bawah undang-undang adalah MA. Semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat diuji MA. Pasal 24A UUD 1945 mengatur sebagai berikut “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.”

Dalam konteks pengujian Perma secara materil jika wewenang MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berlaku terhadap Perma, benturan kepentingan (*conflict of interest*) akan terjadi dalam pengujian materil tersebut. Pembatalan Perma melalui mekanisme uji materil adalah bukti kekeliruan MA karena pembatalan tersebut mengandung makna sebagai pengakuan melakukan kekeliruan (kesalahan) dalam membentuk Perma yang bertentangan dengan undang-undang. Peristiwa tersebut merupakan bukti ketidakmampuan MA membentuk Perma yang baik sehingga akan merusak nama baik dan kredibilitas MA lembaga judisial yang dianggap mengetahui hukum dengan lebih baik daripada organ negara lain. Fenomena tersebut tidak dikehendaki terjadi sehingga subjektivitas sepihak akan terjadi pada saat pengujian Perma secara materil. Penilaian sepihak MA akan muncul untuk menghindari maupun mencegah penilaian negatif dan kritik serta kecemasan masyarakat. Ada adagium terkenal yang tepat menggambarkan benturan kepentingan MA jika menguji Perma secara materil yakni sebagai berikut “tidak ada hakim yang dapat bertindak adil dalam perkaranya sendiri.” Hakim dilarang menjadi pengadil dalam perkaranya sendiri karena akan membernarkan dan menguntungkan dirinya. Dalam logika berpikir hukum yang sehat, suatu lembaga negara tidak boleh diberi wewenang menguji secara material produk hukumnya. Kemungkinan yang dikemukakan di atas menjadi sumber inspirasi untuk mengajukan suatu gagasan berkenaan dengan organ otonom yang berwenang menguji Perma secara materil. Gagasan tersebut harus dipertimbangkan supaya problematika pengujian Perma maupun peraturan perundang-undangan sejenis seperti Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi dan lain-lain yang berpotensi digugat secara material tidak melahirkan masalah. Untuk menghindari benturan kepentingan, gagasan baru sebagai solusi dan pemikiran futuristik dan

antisipatif perlu dikembangkan. Untuk membangun gagasan baru seperti dikemukakan di atas, penulis bertitik tolak dari pendapat para ahli (doktrin).

Perbincangan tentang kemungkinan untuk membentuk lembaga negara otonom pada masa yang akan datang yang berwenang menguji Perma secara material menggambarkan kekosongan peraturan perundang-undangan. Perbincangan tersebut dapat dianggap sekaligus sebagai perbincangan untuk menambah wawasan dan tindakan antisipasi. Secara singkat penulis dapat mengemukakan manfaat dari dan tujuan penelitian sebagai penelitian antisipatif dan yang sekaligus berfungsi mengisi kekosongan hukum tentang lembaga negara otonom yang berwenang menguji Perma secara material. Kekosongan hukum (peraturan perundang-undangan) tersebut diharapkan dapat diatasi berdasarkan hasil penelitian karena hasil penelitian dapat dipakai sebagai rekomendasi untuk melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang organ negara yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undang secara materil seperti Perma. Alasan dan dasarnya, menurut penulis, setiap bentuk peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar (bertentangan dengan) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi termasuk Perma perlu dikontrol oleh suatu badan otonom.

Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengandung problematika hukum dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan. Konflik peraturan perundang-undangan harus diselesaikan dengan cara “mematikan” atau “membatalkan” salah satu peraturan perundang-undangan. Menurut doktrin, peraturan perundang-undangan yang “dimatikan” atau “dibatalkan” adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pembatalan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dilakukan dengan berpedoman pada asas hierarkhi sebagai asas umum peraturan perundang-undangan. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan secara materil disebut “judicial review.” *Judicial review* adalah suatu jenis kontrol segi hukum terhadap peraturan perundang-undangan produk lembaga yang memiliki wewenang legislatif asli dan derivatif. Sebagai produk wewenang legislatif derivatif, Perma juga dapat diuji secara material. Namun, MA tidak mungkin diberi wewenang

melakukan pengujian terhadap Perma karena mengandung benturan kepentingan (*conflict of interest*) seperti dikemukakan. Untuk menghindari benturan kepentingan, lembaga negara yang diberi wewenang menguji Perma secara materil adalah lembaga negara lain yang otonom. Jika MA menguji Perma secara materil, konflik kepentingan akan terjadi sehingga mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances system*) dalam bingkai sistem konstitusi di antara organ negara tidak berjalan dengan normal. Secara ideal, lembaga negara yang berwenang menguji Perma adalah lembaga negara lain yang bersifat otonom yang tidak terlibat dalam pembentukan Perma. Dalam bingkai argumentasi yang dikemukakan di atas, penulis dapat mengemukakan gagasan tentang pembentukan lembaga negara otonom yang berwenang menguji Perma secara material.

Menurut penulis, alternatif jalan keluar yang dapat ditempuh supaya pengujian Perma secara materil dapat berjalan dengan baik sebagai bentuk mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi harus bertitik tolak dari prinsip pemisahan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dengan lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan secara material. Sebagai konsekuensinya, organ (lembaga) negara otonom yang permanen perlu dibentuk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Organ (lembaga) tersebut berfungsi untuk menguji Perma secara material dan dapat disebut sebagai “Mahkamah Penguji Peraturan Perundang-undangan” atau nama lain yang dipandang lebih tepat. Keberadaan organ negara otonom tersebut perlu diatur dalam UUD 1945 sama seperti lembaga negara lain. Pengaturan “Mahkamah Penguji Peraturan Perundang-undangan” sebagai lembaga otonom dalam bingkai UUD 1945 bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian kedudukan hukum yang sama seperti organ negara lain seperti MA dan MK. Keberadaan mahkamah otonom tersebut memiliki urgensi untuk ditetapkan dalam UUD 1945 dan bukan dalam undang-undang. Maksud dan tujuan serta urgensi pengaturan lembaga tersebut ditetapkan dalam UUD 1945 supaya tidak mudah diamandemen karena pengaruh dinamika politik praktis yang selalu berubah-ubah setiap saat yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas Mahkamah Penguji Peraturan Perundang-undangan.”

Sebagai lembaga negara otonom yang permanen, kedudukan Mahkamah Penguji Peraturan Perundang-undangan sederajat dengan MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK dan KY. Organ negara tersebut menerima atribusi wewenang dari UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Indonesia untuk melakukan pengujian secara material terhadap peraturan perundang-undangan kecuali undang-undang. Sebagai organ negara otonom yang permanen, organ negara penguji peraturan perundang-undangan harus dianggap sebagai organ negara pelaksana kedaulatan rakyat dalam lingkungan salah satu cabang kekuasaan yakni kekuasaan yudisial dengan fungsi, wewenang dan tugas secara khusus melakukan pengujian terhadap semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang secara materil. Organ negara tersebut cabang salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman selain MK dan MA. Kekuasaan negara yang diatribusikan kepada organ negara penguji peraturan perundang-undangan adalah kekuasaan judisial sama seperti kekuasaan MK dan MA. Sebagai konsekuensinya, ketiga lembaga negara yang disebut di atas adalah pelaksana kekuasaan kehakiman dengan fungsi, ruang lingkup wewenang dan tugas yang khusus dan terbatas dalam lingkungan kekuasaan judisial.

Organ negara penguji peraturan perundang-undangan diberi wewenang judisial untuk menguji secara material semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sebagai konsekuensinya, wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam Pasal 24A UUD 1945 dan Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 diserahkan kepada mahkamah penguji yang dimaksud di atas. Mahkamah Agung memfokuskan perhatian pada penyelesaian perkara yang belum dapat diselesaikan. Anggota mahkamah dapat diseleksi secara terbuka dari kalangan ahli hukum bukan aparatur sipil negara, bukan anggota militer, akademisi yang berkualifikasi guru besar atau doktor Ilmu Hukum bukan aparatur sipil negara maupun dan dari kalangan hakim agung purna bhakti. Sebagai konsekuensinya, wewenang MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lebih tepat diserahkan kepada Mahkamah Penguji Peraturan Perundang-undangan seperti dimaksud penulis di atas supaya MA fokus menyelesaikan tunggakan perkara yang berlarut larut.

D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan argumentasi yang dipaparkan di atas, penulis mengemukakan 2 (dua) kesimpulan penelitian. Kedua kesimpulan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Tempat kedudukan (posisi) Peraturan Mahkamah (Perma) sebagai peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia berada di bawah undang-undang sederajat dengan Peraturan Pemerintah (PP);
2. Dari perspektif sistem ketatanegaraan Indonesia dalam bingkai Negara Indonesia sebagai Negara Hukum Kesejahteraan berdasarkan cita hukum Pancasila, lembaga negara yang berwenang menguji Perma secara materil adalah suatu Mahkamah Penguji Peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan kesimpulan di atas, penulis dapat mengajukan 2 (dua) macam saran. Kedua macam saran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 24A UUD 1945 dan Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 perlu diubah supaya keberadaan Mahkamah penguji peraturan perundang-undangan dapat ditetapkan dalam UUD 1945 dan UU Nomor 14 Tahun 1985;
2. Redaksi pasal yang diusulkan adalah sebagai berikut “Mahkamah penguji peraturan perundang-undangan berwenang untuk menguji semua bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.” Sebagai konsekuensi usul perubahan tersebut, Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1984 harus diubah dengan redaksi kalimat yang diusulkan adalah sebagai berikut “Mahkamah penguji peraturan perundang-undangan berwenang menguji secara material semua bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.”

E. Ucapan Terima Kasih

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan semangat, sehingga tulisan ini dapat diselesaikan.

F. Biodata Singkat Penulis

Agus Satory, S.H., M.H., lulus S1 dan S2 di Universitas Pakuan dengan predikat *cum laude*, sekarang sedang melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum (S3) Universitas Sebelas Maret Surakarta. Meniti karier sebagai seorang akademisi sejak tahun 1999 sampai sekarang. Menulis artikel di beberapa jurnal, baik jurnal nasional

terakreditasi maupun jurnal internasional terindex Scopus, serta Proceeding pada International Conference.

Dr. Hotma P. Sibuea, S.H., M.H., lulus S1 dari FH Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, S2 di Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, dan S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Pelita Harapan Tangerang. Menulis artikel di beberapa jurnal dan menerbitkan 6 buah buku.

DAFTAR PUSTAKA

1. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia tentang Mahkamah Agung*. UU Nomor 14 Tahun 1985.
- _____. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia tentang Mahkamah Konstitusi*. UU Nomor 24 Tahun 2003.
- _____. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU Nomor 12 Tahun 2012.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok*. Perma Nomor 1 Tahun 2002.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Materiil*. Perma Nomor 1 Tahun 2011.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara dan Pengelolaannya Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan Yang Berada di Bawahnya*. Perma Nomor 3 Tahun 2012.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana*. Perma Nomor 2 Tahun 2015.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Organisasi dan Tata Kerja Dan Kesekretariatan Peradilan*. Perma Nomor 7 Tahun 2015.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*. Perma Nomor 1 Tahun 2016.
- _____. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana Korupsi Oleh Korporasi*. Perma Nomor 13 Tahun 2016.

2. Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Rajawali, 2004.
- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesi*. Jakarta : Konpres, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- _____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta : Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, 2005.
- _____. *Perihal Undang-undang*. Jakarta : Konstitusi Press bekerja sama dengan PT. Syaamil Cipta Media, 2006.
- Astawa I Gde Pantja dan Suprin Na'a. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*. Bandung, 2008.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta : UI Press, 1995.
- Barendt, Eric., *An introduction to Constitutional Law*. London, 1998.

- Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung : Alumni, 1992.
- Bruggink, J.J. H. *Refleksi tentang Hukum*. Alih bahasa Arief B. Sidharta. Bandung : Alumni, 1996.
- Fadjar, Mukthie. *Tipe Negara Hukum*. Malang, 2005.
- _____. dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta, 2010.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung : Alumni, 1983.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya : Bina Ilmu, 1987.
- _____. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994.
- Hardiman, Francisco Budi. *Filsafat Moderen Dari Machiavelli Sampai Nietzsche*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Hartono, Sunarjati. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung : Alumni, 1994.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta : Sinar Harapan, 1996.
- Kelsen, Hans. *The General Theory of Law and State*. New York : Russel and Russel, 1973.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta, 1983.
- Manan, Bagir. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni, 1997.
- _____. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Dewasa Ini*. Bandung : Universitas Padjadjaran, 1994.
- _____. *Hukum Positif Indonesia Satu Kajian Teoretik*. Yogyakarta : FH-UII Press, 2004.
- Martosowignjo, Sri Soemantri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*. Bandung, 1992.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media, 2005.
- Mas, Marwan. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta : Universitas Atmajaya, 2001.
- _____. *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*. Yogyakarta : Liberty, 2001.
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*. translated by Thomas Nugent, HP. NT, 1986.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta : Liberty, 1992.
- Nurtjahyo, Hendra. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta, 2006.
- Ranggawidjaja, Rosidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung : Mandar Maju, 1998.
- Scholten, Paul. *Struktur Ilmu Hukum*. Alih bahasa : Arief B. Sidharta. Bandung : Alumni, 2003.
- Senoadji, Oemar. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta : Erlangga, 1980.
- Sibuea, Hotma P. *Kekuaaan Kehakiman Indonesia*. Jakarta : Krakatau Book, 2006.
- _____. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta : Erlangga, 2010.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung : Alumni, 1999.

- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Rajawali, 1985.
- _____. Soerjono Soekanto, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung : Alumni, 1993.
- _____. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung : Alumni, 1993.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta : Kanisius, 1998.
- Strong, C. F. *Modern Political Constitution*. London : Sidgwick & Jackson Limited, 1966.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta Liberty, 1991.
- _____. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta Liberty, 2010.
- Suhelmi, Ahmad. *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta, 1997.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta, 1987.
- Syarif, Amiroedin. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta : Bina Aksara, 1987.
- Taib, Mukhlis. *Dinamika Perundang-undangan Di Indonesia*. Bandung : Refika Aditama, 2017.
- Utrecht, Ernst, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1960.
- Verhaak, C. dan Iman R. Haryono. *Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Jakarta : Gramedia, 1989,
- Wahyono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986.
- _____. *Ilmu Negara*. Jakarta : Indo-Hill Co., 1999.
- Wignjosebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta : ELSAM, 2002

3. Lain-lain

- Attamimi, Abdul Hamid Saleh. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Waktu Pelita I-IV)," *Disertasi* yang dipertahankan di hadapan Senat Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- _____. "Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman". *Pidato* Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta tanggal 25 April 1992.
- _____. "Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Suatu Tantangan Bagi Peran Polri Dewasa Ini dan Menghadapi PJPT II". *Orasi Ilmiah* Pada Dies Natalis PTIK Ke-46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 1992.
- Hartono, Sunarjati. "Kembali ke Metode Penelitian Hukum". *Makalah* yang disampaikan pada penataran Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Hukum Bagi

- Dosen Perguruan Tinggi Swasta Se-Indonesia, 12-17 Januari, Cisarua, Bogor, 1992.
- Kamelus, Deno. "Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Puncak Kekuasaan Kehakiman Dalam Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945". *Tesis*, Program Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1992.
- Meuwissen, D.H.M. *Ilmu Hukum*. Alih bahasa : B. Arief Sidharta. *Pro Justitia*. Bandung, Tahun XII, Nomor 4 Oktober, 1994,
- Saleh, Roeslan. "Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional". *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1, 1995.
- Sidharta, "Mencari Alternatif Paradigma Penalaran Hukum Untuk Kepentingan Pembangunan Hukum Indonesia". *Makalah* yang disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional, Jakarta, 2004.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. "Penggunaan Metode Penelitian Menurut Tradisi Sains Dalam Ilmu Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Sebuah Perbincangan tentang Masalah Teknis Operasional". *Makalah*, Jakarta, 2005.
- _____. "Metodologi Penelitian Dalam Ilmu Hukum Yang Normatif (*The Jurisprudence*". *Bahan Kuliah* Metodologi Penelitian Hukum, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas PELITA HARAPAN, Jakarta, 2005,