



PENGUJIAN
PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN
DI BAWAH
UNDANG-UNDANG

Dr. Kartono, S.H., M.H.

**PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
DI BAWAH UNDANG-UNDANG**

Penulis

Dr. Kartono, S.H., M.H.

Desain Cover

Tim Desain SIP Publishing

Diterbitkan Oleh :



SIP Publishing (Anggota IKAPI)

Jl. Curug Cipendok Km.1 Kalisari, Cilongok,
Kab. Banyumas, Jawa Tengah

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang memperbanyak sebagian
atau seluruh buku tanpa izin penerbit dan penulis

ISBN 978-623-6960-45-5

KATA PENGANTAR

Lebih dari 50 tahun sejak pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berlaku berdasar UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, serta lebih dari 30 tahun diterapkan pertama kali sejak diterbitkannya Perma No. 1 Tahun 1993 tentang hak uji materiil, pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di Mahkamah Agung mengalami pasang surut mengikuti dinamika politik hukum acara yang acapkali berubah. Sebagai salah satu instrumen fungsional dalam melakukan kontrol terhadap perbuatan pemerintah serta sebagai salah satu pilar penting dalam pembentukan kerangka negara hukum, dinamika yang ada menginspirasi penulis untuk mengerahkan tenaga dan pikiran untuk menyelesaikan buku dengan tema 'Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-undang'.

Buku ini disodorkan kepada semua pembaca (mahasiswa, dosen, maupun praktisi) sebagai sebuah alternatif pemikiran kritis dan teoritis terhadap dinamika pengaturan, peristilahan, dan pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang berkembang di Indonesia. Sebagai perbandingan, buku ini membahas pula beberapa sistem pengujian peraturan perundang-undangan di beberapa negara dengan sistem hukum yang sejenis maupun sistem hukum yang berbeda. Untuk menajamkan pemahaman dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dibahas pula beberapa kendala praktek pengujian yang terjadi, sehingga pembaca mampu memperoleh gambaran lebih utuh terhadap praktik pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang ada di Indonesia. Semoga buku ini memberi manfaat bagi kita semua yang selalu bersedia untuk menimba ilmu.

Purwokerto, Januari 2021

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR	vi

BAB I

PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	8
1. Pengertian Pengujian Peraturan Perundang-undangan ..	8
2. Fungsi dan Asas Hukum Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	10

BAB II

PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BEBERAPA NEGARA.....	17
1) Inggris	20
2) Amerika Serikat	26
3) Perancis.....	33
4) Belanda.....	39

BAB III

HUKUM ACARA PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	46
A. Hukum Acara Menurut Peraturan Perundang-Undangan	46
1. Asas Persidangan Terbuka Untuk Umum.....	47
2. Asas Independensi Peradilan	47
3. Asas Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan	50
4. Asas Kedua Pihak Harus Didengar	51
5. Asas Tidak Menjadi Hakim Atas Kasusny Sendiri	52

6. Asas Praduga Rechtmatig	53
7. Asas Putusan Berlaku Bagi Semua Orang	53

BAB IV

HAK UJI MATERIAL OLEH MAHKAMAH AGUNG55

1. Keabsahan Terminologis	56
2. Pengaturan Hak Uji Material Berdasar Perma No. 1 Tahun 1993 dan Perma No. 1 Tahun 1999	62
3. Pengaturan Hak Uji Material Berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2004 dan Perma No. 1 Tahun 2011	71
4. Pengaruh Sistem Pemisahan Kekuasaan	74
5. Asas Peradilan Sederhana Dan Cepat	75
6. Obyek Pengujian	79

BAB V

HAMBATAN PELAKSANAAN HAK UJI MATERIAL

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN86

A. Hambatan dalam Pelaksanaan Pengujian	86
1. Kesenjangan dan Keterbatasan Normatif Hukum Acara	87
2. Kepatuhan Terhadap Asas Keterbukaan Sidang	95
3. Bias Hukum Dasar Pengujian	102
B. Hambatan dalam Eksekusi	109

BAB VI

PENUTUP.....116

DAFTAR PUSTAKA119

Buku Teks dan Kamus	119
Jurnal, Makalah, Laporan dan Sumber Lainnya	122

TENTANG PENULIS.....124

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Perbedaan sistem hukum ' <i>common law</i> ' dengan ' <i>civil law</i> '	18
Tabel 4.1. Prosedur gugatan HUM berdasar Perma No. 1/1993.....	58
Tabel 4.2. Perbedaan prosedur gugatan dengan permohonan HUM berdasar Perma No. 1/1999.	60
Tabel 4.3. Perbedaan ' <i>jurisdictio contentiosa</i> ' dan ' <i>jurisdictio voluntaria</i> '	62
Tabel 4.4. Perbedaan subyek pemohon HUM berdasarkan UU 3/2009 dengan Perma No. 1/2011	66
Tabel 4.5. Distribusi perkara HUM peraturan kebijakan (2000 s.d 2010)	81

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Struktur Pengadilan di Inggris	22
Gambar 2 Struktur Pengadilan di Amerika Serikat	28
Gambar 3 Struktur Pengadilan di Perancis	38
Gambar 4 Struktur Pengadilan di Belanda	42

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang tunduk pada undang-undang. Awalnya, makna negara hukum hanya merujuk keterikatan pemerintah pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), dengan keterikatan ini diharapkan perlakuan sama pemerintah terhadap warga negara lebih terjamin. Pemerintah harus melakukan apa yang diperintahkan undang-undang sehingga memberi kepastian hukum bagi rakyat. Karena itu kehendak untuk mengikatkan pemerintah pada undang-undang dari masa ke masa semakin bertambah besar.¹

Namun demikian, disadari pula adalah hal mustahil untuk mengatur semua kehendak pemerintah secara tepat dalam undang-undang, karena perhatian terhadap semua masalah teknis pemerintahan tidak mungkin diberikan oleh pembentuk undang-undang. Koopmans, seperti dikutip Siti Sundari Rangkuti menyatakan:²

Lazimnya garis kebijakan negara yang terpenting tetap dibuat pembentuk undang-undang, sedangkan pemerintah melaksanakan penjabarannya lebih lanjut. Oleh sebab itu dapat dipahami jika saat ini terdapat tendensi pergeseran pembentukan kebijakan dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah.

Seiring pernyataan Koopmans, Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa hal-hal teknis operasional suatu kebijakan yang dituangkan dalam undang-undang biasanya diatur lebih lanjut oleh pemerintah atau lembaga pelaksana dalam bentuk peraturan perundang-undangan

- 1 I.C van der Vlies, 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Alih bahasa oleh Linus Doludjawa, Ditjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 1
- 2 Koopmans, *De Rol van de Wetgever*, dalam Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 7

lebih rendah.³ Pemerintah menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai sarana mengatur warga negara dalam melayani publik.

Sebagai peraturan limpaan (*subordinate legislation*), peraturan perundang-undangan memegang peranan penting dan terus berkembang dalam praktik di hampir semua negara hukum modern. Parlemen atau lembaga perwakilan rakyat sebagai lembaga legislatif utama tidak punya cukup banyak waktu untuk secara detail memberi perhatian mengenai segala urusan teknis materi undang-undang. Perumus undang-undang cukup memusatkan perhatian pada kerangka dan garis besar kebijakan yang penting sebagai parameter esensial dalam menjalankan roda pemerintahan dengan merujuk pada tujuan yang hendak dicapai undang-undang bersangkutan.

Meningkatnya peran dan campur tangan pemerintah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi semakin penting seiring dengan banyaknya tugas pemerintah yang dipengaruhi oleh paham negara kesejahteraan (*welfare state, verszoorging staat*). Paham kesejahteraan memberi kekuasaan lebih besar kepada pemerintah dan menuntut agar kebijakan pemerintah ditujukan pada usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Mengatur dan mengurus masyarakat menjadi syarat utama bagi negara hukum, sehingga bertambahnya tugas pemerintah menyebabkan bertambahnya pekerjaan bagi organ pemerintah dalam pembentukan peraturan.

Banyaknya kebutuhan terhadap peraturan perundang-undangan ternyata tidak sejajar dan sebanding dengan perhatian pada pekerjaan pembentukan peraturan itu sendiri.⁴ Kondisi ini menyebabkan keluhan masyarakat terhadap kualitas produk peraturan yang dibentuk organ pemerintah menjadi meningkat. Kecenderungan itu setidaknya dapat ditunjukkan oleh banyaknya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, melalui hak uji material di Mahkamah Agung (MA).

3 Jimly Ashiddiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 387.

4 I.C van der Vlies, *Op., cit.*, hlm. 2

Mengiringi tingginya tuntutan masyarakat terhadap reformasi dan demokratisasi sistem kenegaraan Tahun 1999, secara kuantitatif terdapat lonjakan permohonan perkara hak uji material di MA. Data Direktorat Tata Usaha Negara MA mengungkapkan bahwa dalam kurun lima tahun sejak 1999 sampai dengan (s.d.) 2003 terjadi kenaikan permohonan hak uji material di MA, yakni dari 12 perkara selama kurun waktu Tahun 1970 s.d. 1998 menjadi 86 perkara pada kurun waktu Tahun 1999 s.d. 2003.⁵ Jumlah ini menunjukkan naiknya permohonan hak uji material sebanyak 74 perkara atau lebih dari 716 persen. Kecenderungan yang sama berlanjut pada kurun waktu lima tahun berikutnya, selama kurun waktu 2003 s.d. 2007 permohonan hak uji material di MA bertambah sebanyak 89 perkara atau naik di atas 120 persen sehingga secara keseluruhan ada 175 perkara permohonan hak uji material masuk.

Permohonan hak uji material yang meningkat, berbanding terbalik dengan realitas bahwa sejak Tahun 2004 pemerintah telah menerbitkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini menetapkan kebijakan normatif berlakunya 'Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik'.⁶

Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

5 Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 218.

6 UU No. 10 Tahun 2004 ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sejak 12 Agustus 2011 bersamaan dengan disahkannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.