



## Pengujian Satu Atap Sebagai Optimalisasi Penataan Regulasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Ahmad Gelora Mahardika

Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, UIN Sayyid Ali Rahmatullah, Indonesia.

Email: [geloradika@gmail.com](mailto:geloradika@gmail.com)

### INFO ARTIKEL:

#### Riwayat Artikel:

Diterima: 22 Desember 2022

Direvisi: 1 Mei 2023

Diterima: 18 Mei 2023

#### Kata Kunci:

Regulasi;  
Konstitusi;  
Norma.

#### Keywords:

Regulation;  
Constitution;  
Norm.

#### Abstrak:

Disharmonisasi tata regulasi Indonesia telah menjadi persoalan yang cukup pelik. Banyak faktor yang menyebabkannya. Salah satu faktor yang menjadi penyebab disharmonisasi peraturan perundang-undangan adalah tidak terpusatnya pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu lembaga tersendiri. Berdasarkan Pasal 24A dan 24C UUD NRI 1945, Pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dilakukan oleh dua lembaga terpisah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Putusan kedua lembaga peradilan tersebut adalah final dan mengikat dan tidak dapat diajukan banding, sehingga putusan tersebut harus dilaksanakan. Persoalan terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ketika kedua lembaga tersebut mengeluarkan putusan yang saling bertentangan sehingga berdampak terhadap ketidakpastian hukum terkait norma mana yang harus diterapkan. Oleh karena itulah, pengujian satu atap menjadi sesuatu yang urgen untuk diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagai upaya untuk menciptakan harmonisasi regulasi. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Hipotesis penelitian adalah bahwa pengujian satu atap diperlukan dan selayaknya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

#### Abstract:

*Disharmonization of Indonesia's regulatory system has become a complicated issue. Many factors cause it. One of the factors causing disharmony of statutory regulations is the absence of centralized review of statutory regulations in a separate institution. Based on Articles 24A and 24C of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the review of statutory regulations in the Indonesian constitutional system is carried out by two separate institutions, namely the Supreme Court and the Constitutional Court. The decisions of the two judiciary institutions are final and binding and cannot be appealed, so the decisions must be implemented. Problems occur in the Indonesian constitutional system when the two institutions issue conflicting decisions, resulting in legal uncertainty regarding which norms should be applied. Therefore, one rooftop testing is something that is urgent to be implemented in the Indonesian constitutional system, as an effort to create regulatory harmonization. The research method used in this research is normative juridical. The research hypothesis is that a one-stop examination is necessary and should be given to the Constitutional Court.*



This work is licensed under a **Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License**.

## **Pendahuluan**

Amandemen UUD NRI 1945 telah memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan kepada dua lembaga negara terpisah didalam kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang serta Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Pengujian yang dilakukan oleh dua lembaga terpisah tersebut berdampak terhadap tumpang tindihnya regulasi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut disebabkan terdapat sejumlah norma dalam Undang-Undang yang secara konstitusional telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, akan tetapi peraturan pelaksanaannya tidak secara otomatis ikut batal. Kondisi tersebut berdampak terhadap ketidakberaturan tata regulasi di Indonesia.

Salah satu problematika dalam penataan regulasi di Indonesia adalah terkait disharmonisasi peraturan perundang-undangan, dimana banyak peraturan perundang-undangan yang materinya berbenturan satu sama lain yang berdampak adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya (Susetio, 2013). Hal itu dapat dibuktikan dengan mengamati sejumlah peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia salah satunya adalah Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 yang memberikan legalitas bagi ojek online. Padahal, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan penggunaan kendaraan roda dua tidak diperbolehkan sebagai angkutan publik. Akan tetapi dikarenakan atas dasar kebutuhan masyarakat, disarmonisasi norma tersebut kemudian mendapatkan pemakluman (Mahardika, 2020).

Namun, tindakan pemakluman yang bereplikasi secara terus menerus menciptakan persoalan tata regulasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan segala persoalan yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat selalu diselesaikan dengan penerbitan peraturan baru yang kemudian berdampak terhadap sistem hukum Indonesia yang semakin intens dibanjiri oleh peraturan perundang-undangan (*over regulated society*) (Thohari, 2015). Senada dengan pendapat tersebut, Presiden Joko Widodo pernah memberikan pernyataan terkait keluhannya bahwa pada tahun 2019 terdapat 43.005 peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Pada hakikatnya, sistem ketatanegaraan Indonesia telah melakukan antisipasi untuk melakukan penataan regulasi baik terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan satu sama lain yang dilihat berdasarkan bentuk peraturan tersebut maupun materinya yang dianggap tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Antisipasi tersebut diwujudkan melalui amandemen UUD NRI 1945 yaitu dengan membentuk dua lembaga dibawah kekuasaan kehakiman sebagai tempat pengujian manakala ditemukan peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi, amandemen konstitusi memberikan celah potensi lahirnya disharmonisasi dalam bentuk yang berbeda. Hal itu disebabkan, pengujian yang dilakukan dalam dua lembaga

terpisah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berpotensi melahirkan dua putusan yang berbeda. Padahal putusan dua lembaga tersebut terkait pengujian peraturan (*judicial review*) adalah final dan mengikat.

Hal itu ditambah dengan terbatasnya kewenangan Mahkamah Agung yang secara normatif hanya berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang juga menciptakan persoalan. Permasalahan tersebut disebabkan, terkadang pertentangan peraturan tidak melibatkan undang-undang, melainkan antara Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah atau Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri. Mengacu pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- (1) UUD
- (2) TAP MPR
- (3) UU/Perpu
- (4) Peraturan Pemerintah
- (5) Peraturan Presiden
- (6) Perda Provinsi
- (7) Perda Kabupaten/Kota

Apabila mengacu pada asas hukum *lex superiori derogat lex inferiori* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah, berdasarkan tata hierarki diatas dapat dipahami apabila terdapat pertentangan antara Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah maka norma yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah. Akan tetapi, hal tersebut hanya berlaku secara teoretis. Pada kenyataannya, kerap kali Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai daya jangkau paling dekat dengan masyarakat yang kemudian diterapkan oleh Pemerintah. Berdasarkan sejumlah permasalahan tersebut diatas, artikel ini hendak menjawab pertanyaan terkait apakah pengujian satu atap mampu mengoptimalisasi penataan regulasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

## **Pembahasan**

Harmoni dalam bahasa inggris disebut *harmonize*, dalam bahasa Prancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam bahasa Yunani disebut *harmonia*. *Harmonize* penjelasan menurut *websters new twentieth century dictionary* adalah “*a fitting together, agreement, to exist in peace and friendship as individuals or families (1) combination of parts into an orderly or proportionate whole (2) agreement in feeling, idea, action, interest etc.*” Dari rumusan tersebut, kata harmonisasi adalah upaya untuk menselaraskan peraturan perundang-undangan agar menjadi proporsional dan bermanfaat bagi kepentingan bersama atau masyarakat. (Taufik H Simatupang, 2020) Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, penyelarasan dapat dilakukan melalui perencanaan yang baik dalam tahapan awal pembentukan peraturan perundang-undangan atau melalui pengujian yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman (*judicial review*).

Pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) merupakan salah satu mekanisme untuk menguji peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh badan peradilan. Istilah tersebut untuk membedakan dengan *executive review* atau pengujian oleh lembaga eksekutif, semisal Peraturan Daerah diuji dan dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (Asshiddiqie, 2006). Berbeda pula dengan *legislative review*, yang merupakan pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Senada dengan Jimly Asshiddiqie, Baqir Manan memberikan gambaran terkait *judicial review* yaitu sebagai upaya pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh badan peradilan, walaupun dalam konteks cakupan kewenangan yang lebih luas, karena kadangkala menguji pula produk administrasi (*administrative Acts*) (Marzuki, 2004). *Judicial review* pada hakikatnya dimunculkan sebagai mekanisme perlindungan warga negara terhadap potensi lahirnya regulasi yang tidak memihak ke masyarakat. Hal itu ditegaskan oleh Mark Elliot dan Jason Varuhas yang menyebutkan bahwa *judicial review exists to protect "individuals' personal rights and interests" or to protect the "public interest"* (Ong, 2019).

Mengacu UUD NRI 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia membagi kewenangan *judicial review* kedalam dua lembaga terpisah, yaitu Mahkamah Agung yang didasarkan pada Pasal 24A UUD NRI 1945 serta Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada Pasal 24C UUD NRI 1945. Pembagian tersebut didasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam sistem hukum Indonesia. Berdasarkan Pasal 24A UUD NRI 1945, Mahkamah Agung berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dasar, sementara itu Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Apabila mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka dapat ditemukan tabel pengujian sebagai berikut:

**Tabel 1. Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 24A dan 24C**

<b>Peraturan Perundang-undangan</b>	<b>Lembaga Penguji</b>
UUD 1945	-
TAP MPR	-
Undang-Undang/Perpu	Mahkamah Konstitusi
Peraturan Pemerintah	Mahkamah Agung
Peraturan Presiden	Mahkamah Agung
Peraturan Daerah Provinsi	Mahkamah Agung
Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Mahkamah Agung
Peraturan-Peraturan lainnya	Mahkamah Agung

Sumber: *diolah dari berbagai sumber*

Berdasarkan tabel 1 terlihat bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan secara terpisah oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

### **Implikasi Pemisahan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**

Pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dalam dua lembaga terpisah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berdampak terhadap kompleksitas pengujian peraturan perundang-undangan. Hal itu disebabkan antara regulasi satu dengan lainnya pada hakikatnya mempunyai keterkaitan. Pendapat tersebut disetujui oleh Sri Soemantri yang menyatakan bahwa terdapat kaitan erat antara Undang-Undang dan peraturan dibawahnya. Berdasarkan ketentuan yang ada, jika Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang maka akan diuji oleh Mahkamah Agung. Problematika yang muncul adalah, manakala Undang-Undang yang digunakan untuk menguji di Mahkamah Agung sedang diuji di Mahkamah Konstitusi dan ternyata diputuskan bahwa Undang-Undang dimaksud bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.(Putra, 2018) Senada dengan Sri Soemantri, Jimly Asshidiqie juga menegaskan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dalam dua atap yang terpisah tidak ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Menurut Jimly, ada empat alasan yang menyebabkan dualisme pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal, yaitu sebagai berikut (Syahuri, 2014):

- (1) Pemberian kewenangan pengujian (*Judicial Review*) materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD NRI Tahun 1945 secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan Mahkamah Agung tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji materi itu sendiri secara komprehensif.
- (2) Pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal mengutamakan prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi.
- (3) Dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotetis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi diintegrasikan saja di bawah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian

masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. Mahkamah Agung menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.

- (4) Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD NRI Tahun 1945 sepenuhnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tentu beban Mahkamah Agung dapat dikurangi.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia akan berdampak terhadap sejumlah hal, antara lain:

1. Potensi lahirnya disharmonisasi peraturan perundang-undangan;
2. Potensi munculnya pertentangan substantif antara putusan MA dan Putusan MK; dan
3. Beban berat Mahkamah Agung yang harus memutus perkara kasasi dan peninjauan kembali yang jumlahnya mencapai ribuan.

### **Disharmonisasi Regulasi sebagai Implikasi Pemisahan Kewenangan Judicial Review**

Salah satu dampak pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan adalah adanya disharmonisasi regulasi yang mana disebabkan adanya dua putusan yang berbeda antara pengujian yang terdapat di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kondisi yang dikhawatirkan tersebut pada hakikatnya pernah terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, yaitu pada sejumlah kasus, antara lain:

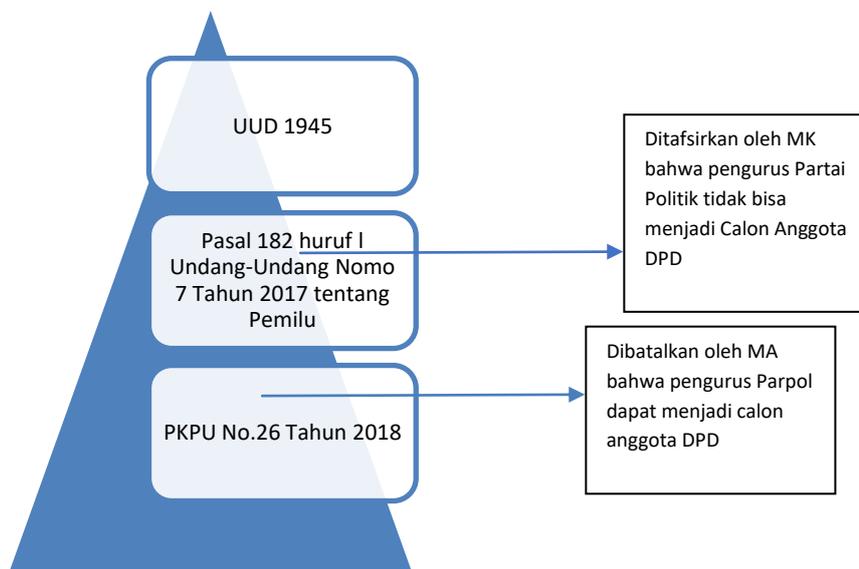
1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 033/PUU-IV/2006 yang menyatakan bahwa “sifat melawan hukum materiil” dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah inkonstitusional. Meskipun telah dinyatakan inkonstitusional dan dinyatakan tidak berlaku lagi, akan tetapi Mahkamah Agung dalam putusan kasasi-nya Nomor 1.110/K/Pid.Sus/2012 justru menggunakan dasar hukum yang telah dinyatakan tidak sah dan mengikat yang putusan tersebut didasarkan pada yurisprudensi Putusan Nomor 103K/Pid/2007.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang memutuskan bahwa pengurus partai politik tidak dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sementara itu Mahkamah Agung melalui putusan Nomor 65 P/HUM/2018 justru memutuskan jika pengurus partai politik bisa mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD pada pemilu 2019.

Persoalan yang kemudian muncul adalah kedua putusan Mahkamah tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*), dalam artian keduanya harus dilaksanakan. Pelaksanaan putusan tersebut senada dengan pendapat Maulidi, yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan berkekuatan hukum tetap adalah *decisions with permanent legal force and no further ordinary remedies can be taken (final)* (Maulidi, 2020).

Kondisi adanya dualisme putusan tersebut berdampak terhadap pelaksanaan dilapangan. Sebagai contoh pada kasus pengurus partai politik yang menjadi calon anggota DPD, pada akhirnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) menolak pendaftaran yang didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi (Laoli, 2019). Akan tetapi, pilihan yang diambil KPU tersebut pada hakikatnya adalah kebijakan, dalam artian KPU dengan anggota yang berbeda terdapat kemungkinan akan mengambil pilihan yang berbeda pula.

Selain berdampak terhadap pelaksanaan dilapangan, adanya dua putusan tersebut berdampak pula terhadap disharmonisasi regulasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan antara satu regulasi dan regulasi lainnya menjadi tidak sejalan. Secara sederhana dapat digambarkan dalam grafis sebagai berikut:

**Gambar 1. Regulasi Terkait Calon Anggota DPD Pasca Putusan MK dan MA**



Sumber: *diolah dari berbagai sumber*

Terlihat berdasarkan grafis diatas, terjadi disharmonisasi regulasi yaitu antara Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang ditafsirkan oleh MK sebagai dasar hukum larangan pengurus Partai Politik untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD serta Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2018 yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung karena melarang pengurus Partai Politik untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD.

## **Pengujian Satu Atap sebagai Penataan Regulasi**

Salah satu solusi alternatif yang bisa dilakukan untuk menghindari adanya disharmonisasi regulasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah melalui pengujian satu atap, dimana kewenangan pengujian semua peraturan perundang-undangan berada dibawah satu lembaga kekuasaan kehakiman. Gagasan ini pada dasarnya sudah cukup lama dikemukakan, salah satunya terlihat dalam pertemuan para pengajar dan pengamat hukum tata negara di Bukit Tinggi, Sumatera Barat pada 11-13 Mei 2007, yang mana menggagas pengujian peraturan perundang-undangan dibawah satu lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi (Al-Fatih, 2018).

Namun, gagasan tersebut pada hakikatnya belum mempunyai konsep secara ideal. Walaupun secara teoretis diakui bahwa pengujian melalui satu atap (*one rooftop*) mempunyai sejumlah dampak positif bagi penataan regulasi, antara lain:

**Pertama**, berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar menurut Jimly, didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara, agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui perundang-undangan di bawah konstitusi. Peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri. Disisi lain, pemisahan kekuasaan pengujian memunculkan kesan tersendiri bahwa terdapat perbedaan antara pengujian undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Padahal segala peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia tidak boleh bertentangan dengan konstitusi (Helmi, 2019).

**Kedua**, pengujian satu atap akan memastikan tidak ada lagi putusan *judicial review* yang berbeda satu sama lain sehingga penafsiran terhadap sebuah norma menjadi seragam, sebagaimana perkara terkait boleh tidaknya pengurus Partai Politik untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, dapatlah disimpulkan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan selayaknya dilakukan melalui satu atap (*one rooftop*) sebagai upaya untuk melakukan penataan regulasi dalam sistem hukum Indonesia. Akan tetapi, memunculkan pertanyaan lanjutan terkait lembaga negara mana yang selayaknya memperoleh kewenangan untuk melakukan pengujian. Mengacu pada sistem hukum Indonesia, terdapat tiga lembaga negara dalam kekuasaan kehakiman, antara lain:

1. Mahkamah Agung
2. Komisi Yudisial
3. Mahkamah Konstitusi

Berbeda dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial merupakan lembaga diranah kekuasaan kehakiman yang tidak mempunyai jabatan fungsional Hakim. Oleh karena itulah, gagasan pengujian satu atap hanya dapat dilakukan antara dua lembaga saja yaitu

Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Pengujian di dua lembaga tersebut mempunyai kelebihan dan kekurangan, antara lain:

### **1. Mahkamah Agung**

Pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di Mahkamah Agung pada hakikatnya sejalan dengan sejarah pengujian undang-undang itu sendiri yaitu pada kasus *Marbury Vs Madison* yang mana menjadi titik awal dilakukannya pengujian undang-undang (Nasir, 2020). Akan tetapi, sistem hukum Amerika Serikat mempunyai perbedaan dengan sistem hukum Indonesia, dimana sejak amandemen UUD NRI 1945, Indonesia mempunyai dua lembaga negara dalam kekuasaan kehakiman. Disisi lain, sistem hukum Amerika Serikat hanya mengenal Mahkamah Agung (*supreme court*) sebagai satu-satunya lembaga kekuasaan kehakiman yang berwenang memutus suatu perkara.

Pemberian kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap semua bentuk peraturan perundang-undangan mempunyai sejumlah kelebihan, salah satunya adalah keberadaan Mahkamah Agung yang diisi oleh Hakim sesuai dengan bidang-bidang hukum yang tersedia. Mengacu pada situs resmi Mahkamah Agung, saat ini terdapat 46 (empat puluh enam) Hakim Agung dengan bidang keilmuan yang berbeda-beda, antara lain (Agung, 2014):

1. Hakim Agung yang ditempatkan di kamar pidana sesuai dengan kriteria sebagai berikut:
  - a. Berasal dari lingkungan peradilan umum, bagi Hakim Agung yang berasal dari jalur karir, dan
  - b. Memiliki latar belakang pendidikan formal dengan spesialisasi hukum pidana
2. Hakim Agung yang ditempatkan di kamar perdata sesuai dengan kriteria sebagai berikut:
  - a. Berasal dari lingkungan peradilan umum, bagi Hakim Agung yang berasal dari jalur karir, dan
  - b. Memiliki latar belakang pendidikan formal dengan spesialisasi hukum perdata
3. Hakim Agung yang ditempatkan di kamar tata usaha negara sesuai dengan kriteria sebagai berikut:
  - a. Berasal dari lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, bagi Hakim Agung yang berasal dari jalur karir, dan
  - b. Memiliki latar belakang pendidikan formal dengan spesialisasi hukum tata usaha negara
4. Hakim Agung yang ditempatkan di kamar agama sesuai dengan kriteria sebagai berikut:
  - a. Berasal dari lingkungan peradilan agama, bagi Hakim Agung yang berasal dari jalur karir, dan
  - b. Memiliki latar belakang pendidikan formal dengan spesialisasi hukum Agama (Syariah)
5. Hakim Agung yang ditempatkan di kamar militer sesuai dengan kriteria sebagai berikut:
  - a. Berasal dari lingkungan peradilan militer, bagi Hakim Agung yang berasal dari jalur karir, dan

- b. Memiliki latar belakang pendidikan formal dengan spesialisasi hukum Militer.

Perkara pengujian peraturan perundang-undangan tidak hanya berbicara terkait konstitusionalitas, akan tetapi juga berkaitan dengan aspek hukum lainnya. Oleh karena itulah secara komposisi serta terkait bidang keilmuan, Mahkamah Agung mempunyai kompetensi yang lebih baik dibandingkan dengan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, salah satu problematika yang terdapat di Mahkamah Agung adalah terkait beban perkara kasasi yang begitu besar. Menurut data pada tahun 2020, Mahkamah Agung telah memutus 20.562 perkara dengan sisa perkara sebanyak 199 (Riana, 2021). Selain itu, pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung selama ini dilakukan secara tertutup. Hal ini yang kemudian menjadi kekurangan apabila pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan di Mahkamah Agung, dikarenakan Mahkamah Agung secara rekam jejak belum pernah menyelenggarakan sidang secara terbuka.

## **2. Mahkamah Konstitusi**

Opsi selanjutnya selain memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung adalah memberikan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Opsi ini mempunyai sejumlah kekurangan dan kelebihan. Kekurangannya adalah, terkait komposisi Hakim MK yang sebagian besar merupakan ahli hukum tata negara. Hal itu menjadi sesuatu hal yang bersifat wajar, dikarenakan sejarah pembentukan MK sendiri sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional (Siahaan, 2010). Oleh karena itulah, Hakim yang menjabat salah satu kualifikasinya adalah pemahaman terhadap materi hukum tata negara. Hal itu tidak menjadi persoalan manakala MK sebatas diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi, akan tetapi bilamana MK diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap semua peraturan perundang-undangan maka diperlukan hakim dengan bidang keilmuan yang lebih bervariasi. Meskipun terdapat sejumlah kekurangan, akan tetapi pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji peraturan perundang-undangan sejalan dengan prinsip hierarki norma hukum dalam negara yang digagas oleh Hans Nawiasky, yang mana segala peraturan perundang-undangan selayaknya menginduk kepada *staat gerundgesetz* atau konstitusi. Oleh karena itulah, pengujian yang dilakukan di MK dapat saja dilakukan dengan tetap mengacu pada konstitusi sebagai sumber hukum yang tertinggi dalam negara.

Terlihat berdasarkan kelebihan serta kekurangan terhadap pengujian satu atap di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka dapat dibuat tabel sederhana sebagai berikut:

**Tabel 2. Kekurangan dan Kelebihan Pengujian Satu Atap di MA dan MK**

Mahkamah Agung		Mahkamah Konstitusi	
Kelebihan	Kekurangan	Kelebihan	Kekurangan
Spesialisasi Hakim lebih bervariasi	Beban Perkara yang besar	Sudah terbiasa melakukan sidang terbuka	Bidang keilmuan Hakim yang sebagian besar HTN
	Terbiasa melakukan sidang secara tertutup	Sejalan dengan teori hierarki norma semua pengujian didasarkan pada konstitusi	

Sumber : *diolah dari berbagai sumber*

Berdasarkan tabel 1 dapat dilihat bahwa pengujian satu atap di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi mempunyai sejumlah kelebihan maupun kekurangan. Akan tetapi sebagai upaya untuk melakukan penataan regulasi agar tidak lagi terjadi dualisme putusan yang berdampak terhadap ketidakpastian hukum maka sepatutnya diperlukan politik hukum yang tepat untuk menempatkan pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu atap.

Terkait dengan hal tersebut, penulis melihat bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang paling tepat untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Konsepsi tersebut disepakati oleh Mulyanto Ahmad yang menyatakan bahwa MK secara esensial merupakan lembaga negara yang mengawal politik hukum nasional agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi. Hal tersebut bermakna kewajiban untuk mengawal produk hukum perundang-undangan dibawah konstitusi di Indonesia diberikan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi (Mulyanto, 2013). Pendapat itu sejalan dengan teori hierarki norma hukum dalam negara yang mana segala peraturan perundang-undangan selayaknya tidak bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena itulah, batu uji MK dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam bentuk apapun tetap selayaknya mengacu pada UUD NRI 1945.

### **Politik Hukum Amandemen UUD NRI 1945 terkait Pengujian Satu Atap**

Salah satu politik hukum yang dapat dilakukan sebagai upaya untuk menata regulasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah dengan melakukan pengujian peraturan perundang-undangan disatu lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan amandemen terbatas pada Pasal 24C UUD NRI 1945 terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pada Pasal 24C UUD NRI 1945 terlihat terdapat sejumlah kewenangan MK antara lain:

1. Menguji Undang-Undang terhadap UUD
2. Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi

### 3. Memutus Pembubaran Partai Politik

### 4. Memutus Perselisihan Sengketa Hasil Pemilihan Umum

Terkait penambahan kewenangan bagi MK untuk menguji peraturan perundang-undangan, hal itu dapat dilakukan dengan merubah beberapa kata dalam salah satu kewenangan MK yaitu menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Perubahan tersebut dengan mengganti kata undang-undang menjadi peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dasar terhadap undang-undang dasar. Sehingga Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi sebagai berikut:

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

Selain itu, penambahan kewenangan bagi Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dasar harus disertai pula dengan penghapusan kewenangan pengujian peraturan perundang-undang yang berada di Mahkamah Agung. Oleh karena itulah, Paal 24A UUD NRI 1945 juga perlu dilakukan sejumlah perubahan, yaitu pada Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 selayaknya menjadi berbunyi sebagai berikut:

*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*

Melalui perubahan terbatas tersebut maka pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia akan dilakukan melalui satu atap (*rooftop*) yaitu di Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut akan menciptakan dampak positif terhadap sistem perundang-undangan di Indonesia yaitu selain menciptakan penataan regulasi juga akan menutup pintu serapat-rapatnya terhadap potensi munculnya disharmonisasi putusan *judicial review* dari dua lembaga kekuasaan kehakiman yang berbeda.

## **KESIMPULAN**

Salah satu problematika dalam penataan regulasi adalah disharmonisasi peraturan yang diakibatkan oleh pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terpisah antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal itu dapat dibuktikan dengan adanya sejumlah kasus yang pengujian undang-undang yang berdampak terhadap ketidakpastian hukum suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itulah sebagai *ius constituendum* untuk memastikan tidak ada lagi regulasi yang saling bertentangan kedepannya maka pengujian peraturan perundang-undangan selayaknya dilakukan melalui satu atap yaitu di Mahkamah Konstitusi. Hal ini sejalan dengan teori hierarki norma hukum dalam negara yang digagas oleh Hans Nawiasky dimana segala peraturan perundang-undangan selayaknya bersumber kepada konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi dalam suatu negara. Selain itu, beban perkara yang cukup besar di Mahkamah Agung

membuat selayaknya perkara pengujian peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Perubahan pengujian dari yang sebelumnya dilakukan di dua lembaga terpisah menjadi satu lembaga dapat dilakukan melalui amandemen UUD NRI 1945. Amandemen terbatas dapat dilakukan dengan merubah dua pasal dalam UUD NRI 1945 yaitu Pasal 24A ayat (1) yang mengatur terkait kewenangan Mahkamah Agung dan Pasal 24C ayat (1) yang berisi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kedua pasal tersebut diubah menjadi berbunyi sebagai berikut:

*“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”*

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”*

Melalui perubahan tersebut, maka kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dalam bentuk apapun menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Agung, M. (2014). *Kompilasi Peraturan Sistem Kamar Mahkamah Agung*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MA RI.
- Al-Fatih, S. (2018). Model Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY*, 25(2), 247. <https://doi.org/10.22219/jihl.v25i2.6005>
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Helmi, M. I. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 6(1), 97–112. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v6i1.10551>
- Laoli, N. (2019). *Istana hormati keputusan KPU yang tetap tolak Oesman Sapta jadi caleg DPD*. <https://Nasional.Kontan.Co.Id/>.
- Mahardika, A. G. (2020). Simplifikasi Proses Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat Atas Transportasi Online Di Era Disrupsi. *Diversi*, 6(April), 143–160.
- Marzuki, L. (2004). Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi. *Legislasi Indonesia*, 1(3), 1–6.

- Maulidi, A. (2020). When and why (honest) people commit fraudulent behaviours?: Extending the fraud triangle as a predictor of fraudulent behaviours. *Journal of Financial Crime*, 27(2), 541–559. <https://doi.org/10.1108/JFC-05-2019-0058>
- Mulyanto, A. (2013). Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi. *Yustisia Jurnal Hukum*, 2(1), 57–65. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v2i1.11070>
- Nasir, C. (2020). Judicial Review Di Amerika Serikat, Jerman, Dan Indonesia. *Jurnal Hukum Progresif*, 8(1), 67–80. <https://doi.org/10.14710/hp.8.1.67-80>
- Ong, B. J. (2019). Standing Up For Your Rights : A Review Of The Law Of Standing In Judicial Review In Singapore. *Singapore Journal of Legal Studies*, 111, 316–351.
- Putra, A. (2018). Dualis Pengujian Peraturan Perundang-Undangan. *Legislasi Indonesia*, 15(2), 69–79.
- Riana, F. (2021). *Putus 20.562 Perkara Sepanjang 2020, Ketua MA: Melebihi Indikator Kinerja*. <https://Nasional.Tempo.Co/>.
- Siahaan, M. (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*. Sinar Grafika.
- Susetio, W. (2013). Disharmoni peraturan perundang-undangan di bidang agraria. *Lex Jurnalica*, 10(3), 18020.
- Taufik H Simatupang. (2020). Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pengawasan Perwalian di Indonesia (Lintas Sejarah dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 20(2), 221–232.
- Taufiqurrahman Syahuri. (2014). *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang Undangan*. Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Thohari, A. A. (2015, July 15). Pendek Umur Peraturan. *Kompas*, 7.