

HAK UJI MATERIIL DALAM PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Oleh Samsul Wahidin, S.H.,M.S. *)

Pendahuluan

Aspek penegakan hukum penting untuk mewujudkan cita hukum yang benar-benar berdimensi keadilan dan kepastian hukum harus bertolak kepada tersedianya peraturan perundang-undangan serta kebijaksanaan sebagai penjabarannya secara aspiratif. Untuk memenuhi aspirasi warga masyarakat yang merasa tidak bisa terpenuhinya rasa keadilan, maka bisa ditempuh berdasarkan penanganan secara mikro pada satu sisi serta penanganan secara makro pada sisi lain. Keduanya harus secara transparan dioperasikan sehingga cita keadilan itu bisa dicapai.

Dengan cara mikro bisa dipenuhi berdasarkan mekanisme administratif yaitu bisa digugatnya berbagai kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pejabat lewat Peradilan Tata Usaha Negara (TUN). Kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pejabat dalam konteks ini adalah yang bersifat tertulis, individual, final serta menimbulkan akibat hukum yang dirasa merugikan.

Sedangkan berdasarkan penciptaan keadilan dalam arti yang makro yaitu terciptanya rasa tidak adil akibat sebuah peraturan perundang-undangan maka dalam mekanisme penegakan hukum kita adalah melalui Hak Uji Materiil (selanjutnya disingkat HUM). HUM adalah suatu upaya yang dilakukan untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh suatu lembaga tertentu, yang levelnya di bawah Undang-undang (produk kerja sama Pemerintah dan DPR) bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

Dalam konteks penegakan hukum, aspek filosofis yang ingin dituju adalah terciptanya keadilan dan kepastian hukum secara transparan. Dalam upaya perwujudan cita hukum demikian pula praktik penagakannya memerlukan tindakan yang transparan oleh para penegak hukum sendiri atau para penjabar kebijaksanaan. Jika ada warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat keluarnya sebuah kebijaksanaan teknis sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan maka mekanismenya adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) sebagaimana diatur dalam

*) Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, Kalsel.

UU No. 5 tahun 1986. Inilah yang dimaksudkan penegakan hukum dalam konteks mikro, yang memberikan kesempatan secara individual.

Namun tidak jarang, keadilan tersebut menurut para pencari keadilan (*justisiabelen*) dirasakan tidak adil justru disebabkan oleh keluarnya peraturan perundang-undangan itu sendiri. Karenanya, instrumen yang menyebabkan keluarnya kebijaksanaan yang dinilai tidak adil adalah pada level peraturan perundang-undangan, bukan pada pelaksanaan yang sudah secara individual menyebut identitas seseorang. Oleh karena sifatnya umum, peraturan perundang-undangan kita pandang sebagai instrumen penegakan hukum secara makro. Dalam mekanisme penegakan hukum kita, untuk mempermasalahakan apakah suatu peraturan perundang-undangan itu dirasakan adil atau tidak adalah melalui Hak Uji Materiil (*HUM*) ini.

Prameter keadilan secara formal dalam hal ini adalah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat atasnya. Dengan demikian *HUM* adalah suatu upaya untuk rendah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Uraian berikut akan membahas mengenai *HUM* yang dimaksudkan sebagai satu referensi untuk menyikapi berbagai persoalan penegakan hukum yang akhir-akhir ini mencuat

ke permukaan. Misalnya keluhan banyaknya peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dinilai tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya.

Hak Uji Materiil di Indonesia

Secara umum yang dimaksudkan dengan Hak Uji Materiil (*Judicial Review*) adalah wewenang untuk menyelidiki dan selanjutnya menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajatnya dan apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordende macht*), berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu (*PH. Kleintjes, 1977 : 19*).

Untuk Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas dibatasi kepada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Yang dimaksudkan dengan peraturan perundang-undangan di sini adalah produk yang bersifat tertulis yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Sedangkan perundang-undangan dipakai sebagai istilah untuk penyebutan kumpulan Undang - Undang. (*lihat Mas Soebagio, 1980*)

Hirarki peraturan perundang-undangan RI yang sampai sekarang masih tetap berlaku kendatipun berbagai permasalahan muncu seiring dengan relevansinya penyempurnaan atas peraturan perundang-undangan kita

adalah sebagaimana disebutkan dalam Tap No : XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Tentang Sumber Tertib Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan RI. Ketetapan ini sebagaimana diketahui dinyatakan perlu disempurnakan oleh Tap. No. V/MPR/1973 dan Tap No : IX/MPR/1978. Namun Ketetapan sebagai penyempurnaan dimaksudkan sampai sekarang memang belum terealisasi.

Menyimak kepada tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksudkan oleh Tap tersebut maka secara hirarki disebutkan sebagai berikut :

- Undang Undang Dasar 1945
 - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - Undang-Undang/PERPU
 - Peraturan Pemerintah
 - Keputusan Presiden
 - Peraturan Pelaksana lainnya
- Seerti :
- Peraturan Menteri
 - Instruksi Menteri dan sebagainya.

Permasalahan yang tentu saja merupakan persoalan yang perlu dicermati misalnya adalah pada peletakan UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan belum lengkapnya produk hukum yang muncul dalam praktik misalnya Instruksi Presiden yang justru begitu populer dalam praktik dan sebagainya. Demikian pula tidak disebut Peraturan Daerah yang

mencerminkan prinsip diberikannya otonomi Daerah serta permasalahan lain yang memerlukan inventarisasi lebih cermat. Pengaturan mengenai HUM dalam peraturan perundang-undangan kita disebutkan dalam :

1. Tap No : VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Negara dengan / Antar Lembaga Lembaga Tinggi Negara pasal 11 (4) yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundangan di bawah Undang-Undang.
2. Tap No : III/MPR/1978 juga tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Negara dengan / Antar Lembaga Tinggi Negara pasal 11 (4) yang menyatakan juga Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-peraturan perundangan di bawah Undang-Undang.
3. UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman pasal 26 menyatakan :

- (1) Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(2) Putusan tentang pernyataan tidak berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Percabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

4. UU No. 14 Tahun 1985 pasal 31 menyatakan :

(1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

(2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Berdasarkan ketentuan di atas ada tiga hal penting yang berkaitan dengan mekanisme pelaksanaan HUM :

a. Kewenangan menguji secara

materiil adalah pada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi.

b. Produk peraturan perundang-undangan yang boleh diuji levelnya di bawah Undang-Undang;

c. Prosedur untuk melaksanakan HUM adalah lewat Kasasi.

Mekanisme Peradilan Kasasi

Oleh karena dinyatakan bahwa prosedur pelaksanaan HUM adalah lewat kasasi, maka perlu diuraikan bagaimana pelaksanaan Kasasi yang merupakan kewenangan MA. Kasasi berasal dari bahasa Casser yang berarti memecahkan atau membatalkan. Dengan demikian jika suatu permohonan kasasi dilakukan terhadap suatu perkara dan diterima oleh MA maka itu artinya bahwa putusan tersebut dibatalkan oleh MA karena dianggap mengandung kesalahan dalam penerapan hukum (Soebekti, 1980 : 2).

Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi sesuai dengan ketentuan UU No. 14 tahun 1970 pasal 10 tentang badan-badan peradilan dan asas-asasnya maka yang memberikan kemungkinan besar dalam pelaksanaan HUM adalah dalam peradilan umum khususnya dalam perkara Pidana dan Perdata.

a. Perkara Pidana

Ketentuan pasal 22 sampai dengan pasal 258 KUHP mengatur

masalah kasasi yang dapat dimintakan ke MA. Oleh karena tegas dinyatakan bahwa yang bisa diuji adalah ketentuan peraturan perundangan di bawah Undang-Undang maka dalam masalah pidana ini yang bisa diajukan sampai ke tingkat kasasi adalah juga Peraturan Pemerintah ke bawah.

Pada kenyataannya, perkara-perkara yang sampai ke MA dalam bidang pidana adalah perkara yang diancam dengan ketentuan Undang-undang. Dalam hal ini ketentuan pasal 1 (1) KUHP dengan tegas menyatakan bahwa tidak ada suatu perbuatan boleh dipidana kecuali atas ketentuan pidana dalam undang-undang yang terdahulu dari perbuatan itu. (R. Soesilo, 1980 : 23).

Mengenai istilah Undang-Undang di sini, MR. Tresna (Tresna, 1959 : 200) mengartikan bahwa sifat UU itu tidak semata bersifat formal akan tetapi juga aturan-aturan lainnya. Sedangkan Moeljatno (Moeljatno, 1978 : 33) menggunakan istilah perundang-undangan yang berarti tidak semata bersifat formal tetapi juga bersifat materiil.

Jika dibatasi peraturan perundangan yang dimaksudkan itu dalam arti formal maka HUM tidak berfungsi sama sekali dalam lapangan pidana. Masalahnya dalam sidang pidana itu sendiri tidak pernah dipersoalkan apakah peraturan perundang-undangan yang akan dikenakan terhadap suatu tin-

dak pidana itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundangan yang ada di atasnya.

Proses peradilan pidana, dimulai dari penyidikan sampai kepada pentuntutan oleh Jaksa dan penggelaran persidangan oleh Hakim semuanya didasarkan kepada ketentuan formal. Ancaman pidana sudah disiapkan baik dalam KUHP konvensional maupun dalam UU lain yang mengundang ancaman pidana di luar KUHP. Baik pada tingkat penyidikan maupun dalam kewenangan penuntut umum memfokuskan penegakan hukum pidana dengan ketetapan menjaring pelaku dengan pasal-pasal pidana. Yang penting adalah dipenuhinya unsur-unsur pidana sebagaimana diatur dengan perbuatan yang dilakukan.

Sementara terdakwa dan penasihat hukumnya selalu mencoba melepaskan diri dari ancaman pidana agar lepas dari tuntutan hukum. Terdakwa juga tidak akan pernah mempermasalahkan bertentangan atau tidaknya peraturan perundang-undangan tersebut dengan peraturan perundangan yang ada di atasnya. Sedangkan Hakim sebagai fihak yang arif menilai apakah unsur-unsur yang didakwakan demikian pula yang dikemukakan secara argumentatif oleh terdakwa dan penasihat hukumnya tersebut memenuhi ketentuan atau tidak dan selanjutnya memutuskan perkara berdasarkan bukti yang ada ditunjang oleh keyakinan Hakim.

Dengan demikian "rutinitas" dalam perkara pidana selalu dimulai dari pemeriksaan dan memfokuskan kepada terpenuhi atau tidaknya unsur-unsur pidana dengan perbuatan yang telah dilakukan oleh terdakwa. Tidak terpikir dalam konteks ini untuk mempermasalahkan nilai bertentangan atau tidaknya suatu peraturan yang dijadikan sebagai landasan hukum dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

Berdasarkan hal di atas maka memang tidak ada kemungkinan untuk menerapkan mekanisme HUM dalam ketentuan atau perkara pidana.

b. Perkara Perdata.

Dengan berpegang kepada prinsip bahwa pada dasarnya perkara perdata itu adalah soal individu, maka dibandingkan dengan proses hukum pidana maka dalam lapangan ini justru lebih banyak memungkinkan MA menguji secara materiil terhadap peraturan perundangan di bawah UU. Kenyataannya memang sebagaimana perkembangan lebih lanjut mekanisme penerapan HUM memang lewat peradilan perdata ini.

Kontruksi yuridisnya dapat kita lihat bahwa hakim dalam perkara perdata akan memutuskan perkara berdasarkan konflik yang muncul dari para pihak. Tentunya, untuk agar HUM berfungsi salah satu

pihak harus instansi pemerintah yang mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran dari peraturan perundangan tingkat atasnya. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebutlah, yang selanjutnya dijadikan sebagai obyek gugatan. Peraturan itu harus dipandang oleh pihak lain baik lembaga maupun warga masyarakat biasa sebagai bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya. Indikatornya bisa menimbulkan kerugian dalam bentuk materi tetapi juga tidak harus demikian.

Materi gugatan juga harus berkenaan dengan peraturan perundang-undangan tersebut dengan mempermasalahkan ada atau tidaknya pertentangan dengan peraturan perundangan yang ada di atasnya. Selanjutnya penggugat mesti mengajukan dalam petitumnya minta kepada hakim untuk menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dijadikan pokok sengketa itu bertentangan dengan peraturan perundangan tingkat atasnya.

Jika sudah diputuskan oleh Hakim Pengadilan Negeri, maka selanjutnya para pihak harus sedemikian rupa bersikukuh dengan argumentasinya masing-masing. Pembuat peraturan perundang-undangan bersikukuh bahwa peraturan yang dikeluarkan itu tetap sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan tingkat atasnya. Sedangkan penggugat mesti tetap bersikukuh

kuh bahwa peraturan tersebut materinya bertentangan dengan peraturan di atasnya. Dengan demikian maka perkara tersebut akan bisa dimintakan Banding.

Di tingkat Banding "skenario" perkara harus masih tetap seperti di Pengadilan Negeri sehingga nantinya akan terus bergulir sampai ke tingkat Kasasi. Sebab yang dinamakan Kasasi akan selalu berkaitan dengan perkara yang diajukan lewat *judex factie* (Pengadilan bawahan yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi).

Praktiknya walaupun akan difungsikan pengadilan perdata ini juga sulit dioperasikan. Masalahnya :

- a. Bagaimana jika para fihak menerima keputusan Hakim dalam arti sahkah putusan hakim *judex factie* yang menyatakan peraturan perundang-undangan itu bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya?. Bukankah pernyataan bertentangan dan tidaknya peraturan perundang-undangan itu diputuskan oleh MA?
- b. Bagaimanakah konsekuensi putusan sebagaimana dinyatakan diatas, mengingat bahwa secara meteriil *judex factie* tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan HUM;
- c. Apakah para fihak diperbolehkan mengajukan gugatan de-

ngan dalil bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Bukankah dalam ketentuan dinyatakan yang punya kewenangan HUM adalah MA. Lalu apa yang dinyatakan oleh *Judex factie*?

- d. Sebaliknya apabila hal tersebut dianggap bukan wewenang dalam arti melampaui kewenangan *judex factie* maka secara yuridis perkara itu tidak akan sampai ke MA sebab proses kasasi adalah lewat *judex factie*.

Berdasarkan kenyataan di atas ternyata mekanisme HUM berdasarkan peraturan perundangan kita mengandung satu pertentangan dalam ketentuan pasalnya sendiri. Artinya secara praktis ketentuan HUM tidak bisa dilaksanakan. Inilah nampaknya yang menjadi kendala mengapa sampai dengan saat ini ketentuan tersebut memang tidak pernah bisa difungsikan. Sementara banyak keluhan dialamatkan kepada berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya khususnya Undang-Undang.

Mahkamah Agung dalam kaitan dengan ini pernah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 1993. Perma No. 1 Tahun 1993 ini dikeluarkan

berkenaan dengan permohonan HUM oleh Surya Paloh. Surya Paloh menggugat Peraturan Menteri Penerangan Nomor 01/PERMENPEN/1984 tentang Surat Ijin Penerbitan Pers. Dengan Permenpen No. 1 Tahun 1984 inilah Menpen mencabut SIUPP Surat Kabar Prioritas. Padahal dalam UU Pokok Pers tidak dikenal adanya pembreidelan. Sementara menurut Surya Paloh pencabutan SIUPP sama atau identik dengan pembreidelan.

Dalam soal tersebut, MA menyatakan bahwa mekanisme pengajuan HUM adalah melalui jalur perkara perdata biasa. Padahal sebagaimana dikemukakan di atas, mekanisme melalui perkara sendiri mengandung pertentangan dalam ketentuan pasalnya sendiri.

Pada sisi lain juga secara administratif dipermasalahkan kewenangan MA mengeluarkan produk hukum bernama Peraturan Mahkamah Agung (Perma) sebagai penjabaran dari Undang-Undang. Sebab yang berwenang mengeluarkan sebuah peraturan (regeling) pada dasarnya adalah lembaga eksekutif atau setidaknya bukan MA. Sebuah peraturan dalam sistem administrasi kita adalah kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan warga masyarakat luas yang merupakan kewenangan eksekutif. Kebijaksanaan (policy) yang boleh dikeluarkan oleh lembaga selain eksekutif adalah terbatas pada *beschikking* yang dalam sistem administrasi

kita populer dengan sebutan Keputusan oleh sebab itu, sifatnya kalau tidak individual biasanya bersifat internal organisatoris.

Perlu Lebih Transparan

Melihat Kepada makna pentingnya mekanisme HUM sebenarnya sekaligus bisa dijadikan sebagai filter terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di bawah UU. Selama ini warga masyarakat yang merasakan banyak dirugikan oleh berbagai peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dijadikan sebagai dasar pengambilan sebuah keputusan dan dirasakan tidak adil tidak bisa permasalahan peraturan perundang-undangan tersebut disebabkan mandulnya fungsi HUM karena kenyataan sebagaimana diuraikan di atas. Itulah sebabnya dirasakan banyak peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak sejiwa bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya tidak bisa dipermasalahkan lebih lanjut.

Dalam konteks ini bukan mustahil keluarnya peraturan perundang-undangan tersebut disertai dengan motivasi kelompok tertentu untuk kepentingannya. Hal demikian tentunya tidak bisa mengamokodasikan tujuan dibuatnya peraturan yaitu untuk keadilan dan kepastian hukum sebagai dambaan warga masyarakat. Oleh karena itu perlu dicarikan mekanisme lebih

transparan terhadap HUM sehingga cita hukum untuk mencapai keadilan bisa terwujud dalam arti sesungguhnya.

Bahan Bacaan

Deliar Noer, Pemikiran Politik di Negeri Barat, Rajawali, Jakarta 1982.

Ivor Jennings, The Law Of the Constitutions, Sed, Cambidge, The Englihs Languange Book Society, 1979.

JG Sauveplanne, Rechtsstelsel in Vogelvlucht, Tweededurk, Kluwerdeventer, 1981.

Mas Soebagio, Ensiklopedi Perundang Undangan RI, Alumni, Bandung, 1980.

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta,

1982.

Moeljatno, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Yayasan Badja Mada, Yogyakarta, 1978.

R. Soebekti, Kekuasaan Mahkamah Agung RI, Alumni, Bandung, 1980.

R. Soesilo, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Beserta Komentar Pasal demi Pasal, Politeia, Bogor, 1980.

R. Tresna, Asas-asas Hukum Pidana, Tiara, Jakarta 1959

Samsul Wahidin, Hak Menguji Materiil Menurut UUD 1945, Cendana Press, Jakarta, 1984

Sri Soemantri, Hak Menguji Materiil di Indonesia, Alumni, Bandung, 1982.