

IMPLEMENTASI PUTUSAN QUASI YUDIKATIF TERKAIT PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PEMBANGUNAN SISTEM HUKUM NASIONAL

¹Dela Romatul Janah, ²Muhammad Pangeran Lubis

¹Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

²Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

E-mail: delaromatuljanah@gmail.com, pageranow@gmail.com

ABSTRAK

Perkara pengajuan Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi setiap tahun semakin meningkat dan perkara yang dikabulkan juga relatif banyak, begitu pula pengujian peraturan dibawah Undang-Undang ke Mahkamah Agung juga tidak kalah tingginya. hal tersebut merupakan fenomena yang sangat buruk terhadap sistem proses pembentukanya karena tidak memperhatikan norma yang lebih tinggi, fenomena seperti ini terus berkembang, baik produk hukum yang dikeluarkan oleh badan legislatif bersama (Presidan) atau produk hukum yang dikeluarkan oleh badan Eksekutif. Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan dengan menelaah data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan referensi. Agar hierarki Peraturan Perundang-undangan dapat dipastikan dipatuhi oleh penyelenggara serta peran kekuasaan kehakiman dalam menjalankan kewenanganya tidak sia-sia, maka perlu adanya penambahan kewenangan dalam tubuh kekuasaan kehakiman atau pengaturan yang lebih dapat menjamin kekuatan putusan pengujian Peraturan Perundang-undangan. Hukum nasional merupakan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.

Kata Kunci ; Quasi Yudikatif, Pengujian Peraturan Perundang-undangan , Sistem Hukum Nasional

ABSTRACT

The cases of filing the Constitutional Court Law are increasing every year and relatively many cases are granted, as well as the testing of regulations under the Supreme Court Law is also no less high. this is a very bad phenomenon for the formation process because it does not pay attention to higher norms, phenomena like this continue to grow, both legal products issued by the joint legislative body (President) or legal products issued by the executive body. This research was conducted using a normative juridical method through a literature study by examining secondary data including legislation, research results, scientific journals and references. So that the hierarchy of laws and regulations can be ensured to be obeyed by the organizers and the role of judicial power in carrying out its authority is not in vain, it is necessary to have an authority within the body of judicial power or regulation that can better guarantee the strength of the decision to review the legislation. National law is a law or statutory regulation that is formed and implemented to achieve the legal basis and ideals of a country. In this context, Indonesian national law is a legal entity or the purpose of statutory regulations that are built to achieve a state based on the Preamble and the articles of the 1945 Constitution. Because, in the Preamble and the Articles of the 1945 Constitution, it is contained in the objectives, basic , and the ideals of Indonesian state law.

Keywords; Quasi Judiciary, Testing Legislation and National Legal System

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Guna mengatur Negara Indonesia yang majemuk, Negara memiliki falsafah dalam berbangsa dan bernegara yang dinamakan Pancasila. Pancasila sebagai *philosofische grondslag* merupakan dasar membangun pemerintahan Indonesia, dengan bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, tujuan tersebut secara terang termaktub dalam pembukaan Konstitusi kita pada alenia ke empat.

Konstitusi merupakan hierarki tertinggi dalam peraturan perundang-undangan, menjadi landasan yang sangat fundamental untuk menyelenggarakan Pemerintahan ini, pasal 1 ayat (3) UUD NRI, menyatakan dirinya sebagai Negara Hukum, maka sudah menjadi konsekuensi apabila dalam menjalankan roda Pemerintahan adalah menjunjung tinggi asas kepastian hukum, kepastian hukum sendiri merupakan hak yang dimiliki warga Negara, tertuang dalam pasal 28D ayat (1).

Hierarki peraturan perundang-undangan memiliki maksud bahwa setiap tingkatan daripada bentuk peraturan tersebut merupakan pengejawantahan daripada peraturan yang lebih tinggi, semakin tinggi nilai suatu norma maka semakin abstrak, semakin rendah suatu norma maka semakin teknis, begitulah kiranya bentuk daripada suatu norma. Hierarki tersebut diatur dalam pasal 7 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 yang telah dirubah menjadi UU. No. 15 Tahun 2019. Menyebutkan bahwa:

- 1) 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
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Sistem tata Negara kita memiliki dua penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yakni dijalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, kedua lembaga tersebut memiliki kompetensi absolut masing-masing. Dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sedangkan Mahkamah Agung Memiliki kewenangan menguji peraturan dibawah Undang-Undang, hal tersebut untuk memastikan bahwasanya peraturan yang rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang di atasnya, selain peraturan dibawah Undang-Undang yang tertulis secara eksplisit dalam pasal 7 ayat (1) *a quo*, masih banyak lagi jenis peraturan yang tidak disebutkan, seperti Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan peraturan-peraturan lainnya.

Perkara pengajuan Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi setiap tahun semakin meningkat dan perkara yang dikabulkan juga relatif banyak, begitu pula pengujian peraturan dibawah Undang-Undang ke Mahkamah Agung juga tidak kalah tingginya. hal tersebut merupakan fenomena yang sangat buruk terhadap sistem proses pembentukannya karena tidak memperhatikan norma yang lebih tinggi, fenomena seperti ini terus berkembang, baik produk hukum yang dikeluarkan oleh badan legislatif bersama (Presidan) atau produk hukum yang dikeluarkan oleh badan Eksekutif.

Yang lebih memperhatikan adalah putusan yang dikeluarkan dari institusi MK ataupun MA tersebut, tidak sedikit yang diingkari oleh legislator atau Pemerintah. Bentuk pengingkaran tersebut dilakukan dengan terang-terangan atau secara tidak langsung. Terang-terangan dalam arti norma yang telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi (dalam MK) dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, oleh DPR dan Pemerintah dikeluarkan produk hukum baru yang sama persis, secara tidak langsung, terdapat permainan bahasa untuk mengelabui yang pada pokoknya memiliki substansi sama atau tidak dihiraukan sama sekali. Begitupun putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung praktik seperti itu oleh Pemerintah juga sering dilakukan.

Diatas belum termasuk permasalahan apabila ada pertentangan putusan antar institusi yakni MA dan MK, belum lagi kalau putusan MK yang memang setara dengan UU tidak diimplementasikan dalam peradilan MA, hal tersebut merupakan masalah yang terus berlarut-larut, dan bahkan sampai saat ini tontonan seperti itu merupakan hal yang biasa, hal yang sudah tidak tabu lagi karena sudah terjadi berulang kali. Banyak orang mendalilkan hal tersebut tidak memberikan jaminan kepastian hukum, memang hal tersebut terlihat gamblang

tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang mereduksi hak konstitusional warga Negara dan memiliki implikasi tindakan kesewenang-wenangan oleh pejabat tata usaha Negara.

Yang lebih menjadi permasalahan serius lagi adalah memang tidak adanya konsekuensinya sama sekali terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak memperindah atau bahkan membangkang dari putusan pengujian peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh MK ataupun MA, yang dimana putusan tersebut memiliki sifat konstitutif ataupun kondemnatoir. Marwah Kekuasaan Kehakiman sebenarnya perlu dipertanyakan dalam keadaan seperti itu, berbeda dengan perkara yang diadili dan diputus oleh peradilan umum yang memiliki eksekutor yakni jaksa untuk perkara pidana, juru sita untuk perdata, kurator untuk Kepailitan, sehingga amar putusan dapat dikawal dan dipastikan dijalankan.

Dengan adanya fenomena tersebut perlu adanya sistem hukum nasional yang menjamin determinasi hierarki peraturan perundang-undangan demi mewujudkan tegaknya Konstitusi dan mencapai cita-cita sebuah bangsa Indonesia.

Perkara pengajuan Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi setiap tahun semakin meningkat dan perkara yang dikabulkan juga relatif banyak, begitu pula pengujian peraturan dibawah Undang-Undang ke Mahkamah Agung juga tidak kalah tingginya. hal tersebut merupakan fenomena yang sangat buruk terhadap sistem proses pembentukannya karena tidak memperhatikan norma yang lebih tinggi, fenomena seperti ini terus berkembang, baik produk hukum yang dikeluarkan oleh badan legislatif bersama (Presidan) atau produk hukum yang dikeluarkan oleh badan Eksekutif.

Yang lebih memperhatikan adalah putusan yang dikeluarkan dari institusi MK ataupun MA tersebut, tidak sedikit yang diingkari oleh legislator atau Pemerintah. Bentuk pengingkaran tersebut dilakukan dengan terang-terangan atau secara tidak langsung. Terang-terangan dalam arti norma yang telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi (dalam MK) dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, oleh DPR dan Pemerintah dikeluarkan produk hukum baru yang sama persis, secara tidak langsung, terdapat permainan bahasa untuk mengelabui yang pada pokoknya memiliki substansi sama atau tidak dihiraukan sama sekali. Begitupun putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung praktik seperti itu oleh Pemerintah juga sering dilakukan.

Perumusan Masalah

1. Bagaimana putusan mahkamah konstitusi dalam pengujian UU terhadap UUD NRI 1945?
2. Bagaimana putusan Mahkamah Agung dalam hak uji materil?
3. Bagaimana pembentukan peraturan perundangan-undangan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif untuk menganalisis secara kritis, Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif dengan penguraian secara deskriptif (pemaparan). Analisis kualitatif deskriptif yang digunakan dalam penelitian ini memberikan pertimbangan bahwa penelitian ini tidak hanya dimaksudkan untuk mengungkapkan atau menggambarkan data yang dikumpulkan sebagaimana adanya, namun data-data sekunder yang ada akan di check and recheck (triangulasi) untuk ditemukan titik tengah dan akurasi pendapat dari berbagai pandangan sehingga menghasilkan suatu kesimpulan sementara atau hasil penelitian yang ada.

PEMBAHASAN

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UU terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi termasuk jenis putusan akhir. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan hukum acara Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa setiap putusan Mahkamah Konstitusi telah final dan mengikat (final and binding). Dalam tradisi pengujian undang-undang, memang tidak dikenal adanya putusan sela (provisi). Mahkamah konstitusi mengenal putusan sementara (sela) (berwenang mengeluarkan putusan provisi) hanya pada perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara, yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Jika dilihat dari amar putusannya, putusan Mahkamah Konstitusi termasuk ke dalam jenis putusan yang bersifat declaratoir konstnaitif. Bersifat declaratoir artinya putusan dimana hakim sekedar hanya menyatakan apa yang menjadi hukum, tidak melakukan penghukuman. Hal ini bisa dilihat pada amar putusan pengujian undang-undang yang menyatakan bahwa materi muatan, ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai kekuatan

hukum mengikat. Bersifat konstitutif artinya suatu putusan yang menyatakan tentang ketiadaan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan satu keadaan hukum yang baru, ini merupakan eksekusi dari putusan yang bersifat deklaratoir.¹³⁵ Jika membaca aturan-aturan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi, bisa disimpulkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi adalah bersifat final, artinya pertama dan terakhir, tidak ada upaya hukum lainnya. Konsekuensi dari putusan final adalah langsung berlalu mengikat sejak dibacanya putusan (*binding*).

Implikasi dari putusan deklaratoir konstitutif ialah lahirnya suatu keadaan hukum baru, terkait dengan jenis putusnya yang bersifat deklaratoir. Menurut Maruarar Siahaan, salah satu hakim konstitusi, bahwa Mahkamah Konstitusi tidak membutuhkan organ atau aparat khusus yang bertugas sebagai lembaga eksekutorial, atau aparat yang bertugas melaksanakan putusnya. Jika organ pembentuk undang-undang (pemerintah atau lembaga negara lainnya) tidak mentaati putusan Mahkamah Konstitusi, dan sebaliknya justru tetap menjalankan undang-undang yang tidak lagi memiliki kekuatan mengikat, maka menurut Maruarar itu diluar tanggung jawab Mahkamah Konstitusi, melainkan satu tindakan yang pengawasannya ada dalam mekanisme hukum dan tatanegara itu sendiri. Lebih lanjut Maruarar menyebutkan, bahwa perbuatan yang dilaksanakan atas dasar undang-undang yang sudah dinyatakan batal dan tidak berlaku mengikat, merupakan suatu perbuatan melawan hukum. Jika dikemudian hari terjadi kerugian atas tindakan aparat pemerintah tersebut, justru mereka harus bertanggung jawabkannya secara perseorangan (*personal liability*).¹³⁶

Seperti halnya pada hukum acara lainnya, putusan Mahkamah Konstitusi, semenjak dibacakan pada sebuah persidangan yang terbuka untuk umum, akan memiliki tiga kekuatan. Pertama kekuatan mengikat (*binding*); Kedua kekuatan pembuktian; dan ketiga kekuatan eksekutorial. Memiliki 'kekuatan mengikat' artinya, sebagai konsekuensi logis dari putusan yang bersifat final (pertama dan terakhir), putusan Mahkamah Konstitusi akan langsung berlaku mengikat bagi seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, kedudukan hakim Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* yang putusnya bersifat *erga omnes*, juga menjadikan putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan sebagaimana hukum yang diciptakan oleh para pembentuk undang-undang lainnya (DPR dan Presiden).

Apabila menganalisis ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 C ayat (1), di situ memang hanya disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat

¹³⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press. Jakarta, 2005, hlm, 197-199.

¹³⁶ *Ibid.* hlm, 206.

pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, jadi memang secara eksplisit tidak pernah dicantumkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat (binding). Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 juga hanya menyebutkan demikian, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi hanya sekedar bersifat final, artinya pertama dan terakhir, serta tidak ada upaya hukum lain yang bisa ditempuh sesudahnya, sifat binding tidak turut serta dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Kejadian ini merupakan kesalahan fatal organ pembentuk undang-undang dalam mengartikulasikan terminologi putusan final, artikulasi putusan final ialah tidak dapat dibanding atau tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh, oleh karenanya konsekuensi normatif dari putusan final adalah harus mengikat.

Oleh karenanya di negara manapun, kecuali Indonesia. konstitusi dan pengaturan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mencantumkan kata-kata bersifat final tentu selalu diikuti dengan kata mengikat (final and binding). Meski telah dicantumkan secara eksplisit, seringkali putusan Mahkamah Konstitusi diingkari atau tidak dipedulikan oleh organ pembentuk undang-undang dan/atau aktor-aktor non yudisial lainnya, apalagi jika kedua kata tersebut tidak dicantumkan secara berdampingan dan eksplisit, sangat dimungkinkan terjadi penafsiran bahwa putusan yang bersifat final belum tentu mengikat, karena tidak ada ketentuan yang secara eksplisit mengaturnya.¹³⁷

Putusan Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materil

Pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan:

1. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut.
2. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya.
3. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu tidak beralasan, Mahkamah Agung menolak permohonan keberatan tersebut.

¹³⁷ Ahmad Syahrizal, *Problem Implementasi Putusan MK*, Konstitusi Volume 4 Nomor I. Maret 2007. Jakarta. hlm. 115.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 mengatur tentang eksekusi Putusan Perkara Hak Uji Materiil dalam Bab VI: Pelaksanaan Putusan, yang terdiri hanya atas satu pasal, yaitu Pasal 8, sebagai berikut:

- (1) Panitera Mahkamah Agung mencantumkan putusan dalam Berita Negara dan dipublikasikan atas biaya Negara;
- (2) Dalam hal setelah 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Bersifat uji materi di Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 9 Nomor 11 Tahun 2011 Peraturan MA atas ketentuan keputusan hak uji materi oleh MA yaitu, terhadap putusan mengenai permohonan keberatan tentang uji materi tidak dapat diajukan peninjauan kembali, oleh karena itu tidak ada upaya hukum lanjutan lagi untuk menggugat putusan tersebut. Berbeda dengan putusan dalam perkara lainnya, yang masih membuka peluang terhadap upaya hukum lanjutan, seperti adanya upaya peninjauan kembali. Sifat final dan mengikat ini memang menjadi pilihan terbaik dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan untuk menciptakan kepastian hukum dan menghindari multitafsir.

Sistem Hukum Nasional

Sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu. banyak yang memberi definisi tentang istilah sistem ini. Ada yang mengatakan¹³⁸ bahwa sistem adalah keseluruhan yang terdiri dari banyak bagian atau komponen yang terjalin dalam hubungan antara komponen yang satu dengan yang lain secara teratur. Sedangkan hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.¹³⁹ Dengan demikian, sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di

¹³⁸ Elias M. Awad, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Homewood, mionis, 1979, hlm. 4.

¹³⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, Menegakkan Konstitusi, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 21.

seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan yang bersumber dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.¹⁴⁰

Jika berkaca pada sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen dikatakan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)”, maka sesungguhnya corak sistem hukum Indonesia diwarnai oleh sistem hukum Belanda yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental dengan berasaskan kepada kepastian hukum (Rechtsstaat). Hal ini tentunya dapat dipahami terjadi dikarenakan Indonesia merupakan bekas jajahan Belanda. Namun, untuk hal-hal tertentu setelah kemerdekaan negara Indonesia telah mencoba untuk membangun sistem hukumnya sendiri yang sesuai dengan cita negara Indonesia dan tujuan negara Indonesia. Keberanian untuk keluar dari pengaruh sistem hukum Belanda tentunya sangat dipengaruhi oleh perkembangan hukum yang diimplementasikan di dalam masyarakat. Selanjutnya juga, penegasan di atas, berdasarkan perspektif resmi, Indonesia adalah negara hukum sehingga hukum harus memainkan peranan yang menentukan atau menjadi sentral dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia.¹⁴¹

pemikiran terhadap peranan hukum sebagai alat perubahan dan pembangunan itu perlu ditempatkan pada alur persepsi yang disepakati bersama untuk memahami sifat hakikatnya dan konsekuensi diterimanya konsep tersebut. Apabila hukum diberi peranan sebagai sarana perubahan dan pembangunan, pemikiran ini membuktikan adanya kesadaran terhadap pengaruh timbal balik antara hukum dan masyarakat dan bahwa (karena salah satu sebab) memang diinginkan agar masyarakat yang bersangkutan berubah secara lebih cepat dan menuju suatu arah yang tertentu.¹⁴²

pembangunan hukum nasional harus mampu mengimbangkan antara kepentingan das sein dan das sollen, antara teori dan kenyataan. Pembangunan hukum nasional tidak hanya baik di atas kertas saja, namun lebih jauh dari itu output dari blue print pembangunan hukum nasional harus dapat diimplementasikan serta diterapkan sebaik-baiknya sebagaimana tujuan negara Indonesia yang tercantum di dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945.

¹⁴⁰ *Ibid*

¹⁴¹ Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori, dan Kebijakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986. hlm. 29.

¹⁴² C.F.G Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 30.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan perundangundangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundangundangan; Peraturan perundangundangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan perundangundangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundangundangan yang berlaku terdahulu; Peraturan perundangundangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.¹⁴³

Berapa asas dalam perundang-undangan dalam pasal 6 UU pembentukan peraturan perundang-undangan adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, sehingga semua peraturan perundangan di bawahnya tidak boleh bertentangan dengannya. Sesuai dengan prinsip ngara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan beersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya. Asas kemanusiaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Peraturan Perundangan dari tingkat urutan yang lebih rendah, merupakan penjabaran atau perumusan lebih rinci dari peraturan paerundangan yang lebih tinggi tingkat urutannya. Ini berarti pula bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Peraturan perundangan pada dasarnya tidak dapat berlaku surut, kecuali apabila dinyatakan dengan tegas dan demi kepentingan umum. Peraturanperundangan yang dibuat oleh aparatur yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

Semua peraturan perundang-undangan memiliki fungsi masing-masing, salah satu peraturan dibuat adalah memiliki daya kegunaan, sehingga hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sebuah legitimasi bagi pemerintah untuk mengeluarkan produk hukum

¹⁴³ Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1987, h. 175.

sebagai landasan untuk melakukan kewenangan dan sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Determinasi Hierarki Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Hukum Nasional

Dengan uraian diatas maka dapat saya katakan bahwa Institusi kekuasaan kehakiman memiliki peran sebagai penegak hukum sistem hierarki, MK berwenang mengadili dan memutus UU terhadap UUD sedangkan MA mengadili peraturan dibawah UU, pengejawantahan daripada sistem hierarki adalah untuk dapat terlaksananya suatu cita-cita besar bangsa Indonesia, sehingga sistem hierarki tersebut harus diperkuat keberadaanya. Sistem hierarki semua memiliki posisi yang sangat fundamental, bahwa disetiap tingkatan saling sambung dengan yang lain

Pengimplementasian putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung akan sangat absurd tanpa adanya respon positif dari organ pembentuk undang-undang dan pemerintah pada umumnya yang mengeluarkan kebijakan. Selama ini kerap kali terjadi kesenjangan dan disparitas antara tahap pembacaan putusan dengan implementasi putusan final di lapangan yang terjadi, das sollen dan das sein kesenjangan cukup serius. Jika persoalan besar ini terus dibiarkan, niscaya putusan hasil pengujian peraturan perundang-undangan hanya akan memiliki kekuatan simbolik yang menghiasi lembaran berita negara.

Sebagai salah satu contoh dalam hal ini adalah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XVIII/2020 menyatakan Bahwa tindakan pembentuk undang-undang yang menafsirkan berbeda dari maksud Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XI/2013 merupakan tindakan yang keliru bahkan secara faktual tindakan pembentuk undang-undang yang tidak melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan eksekutorial merupakan bentuk ketiadaakaan terhadap hukum. Terlebih lagi, pembentuk undang-undang secara sadar menafsirkan lain yang justru mendegradasi amanah Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang telah dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XI/2013. Tindakan menafsirkan amar suatu putusan badan peradilan adalah juga merupakan bentuk pengingkaran terhadap asas universal '*res judicata pro viratate habetur*' yang menjadi landasan setiap putusan hakim yang harus dianggap benar, sepanjang putusan itu tidak dibatalkan kemudian oleh putusan hakim yang lain. Dengan kata lain, putusan hakim tidak boleh ditafsirkan lain dan harus dilaksanakan sebagaimana bunyi amar putusannya dan bunyi amar putusan dimaksud dianggap benar hingga dibatalkan oleh putusan hakim yang lainnya.

Contoh dalam putusan uji materi di Mahkamah Agung yang tidak di Indahkan oleh pejabat Tata Usaha Negara adalah terkait Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tanggal 21 Februari 2017 Tentang Tata Tertib. Kemudian majelis hakim dalam uji materi MA pertimbangannya menyatakan putusan No.20P/HUM/2017 Berdasarkan pertimbangan dan dalil-dalil yang ada, maka Mahkamah Agung, memutuskan: Mengabulkan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon, dengan menyatakan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tanggal 21 Februari 2017 tentang Tata Tertib bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan karenanya tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; disamping itu juga memerintahkan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah untuk mencabut Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tanggal 21 Februari 2017 tentang Tata Tertib. Akan tetapi Proses pemilihan pimpinan DPD tetap dilaksanakan pada tanggal 4 April 2017, hal tersebut memiliki cacat hukum karena pelaksanaan pemilihan tersebut tidak lagi memiliki dasar hukum karena peraturan yang dijadikan dasar pemilihan itu sudah dibatalkan oleh MA melalui Putusan Nomor 38P/HUM/2017 dan Nomor 20P/HUM/2017. Pembatalan kedua peraturan DPD tersebut menyebabkan aturan itu kehilangan legitimasi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga kedua peraturan DPD tersebut tidak bisa di-jadikan rujukan/pijakan untuk melakukan tindakan hukum, dalam hal ini melakukan pemilihan pimpinan DPD yang “baru”.

Fenomena tersebut merupakan salah satu contoh ketidakpatuhan pemerintah dalam merespon putusan lembaga kekuasaan kehakiman terkait pengujian peraturan perundang-undangan, hal tersebut memiliki implikasi bahwa sistem hierarki peraturan perundang-undangan diabaikan oleh pembentuk produk hukum, bahwa peraturan yang lebih bawah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang sudah dikeluarkan oleh lembaga kekuasaan kehakiman maka *mutatsi mutandis* bersifat final. Dalam putusan MK yang disebutkan diatas yang menyebutkan bahwa pembentuk Undang-Undang melakukan tindakan ketidakpatuhan terhadap hukum, adalah pernyataan yang tidak memiliki konsekuensi sama sekali, sehingga putusan tersebut masih berpotensi untuk diabaikan kembali.

Tidak adanya kewenangan kepada lembaga kekuasaan kehakiman untuk menjatuhkan sanksi terhadap pembentuk produk hukum yang melanggar putusan terkait pengujian perundang-undangan merupakan penegakan hukum yang setengah hati. Karena Indonesia

sebagai Negara yang menganut trias politika yang memiliki fungsi check and balance tidak akan berjalan dengan baik. Apabila ada perkara pengujian perkara diputus oleh badan yudikatif dikabulkan, maka secara otomatis itu sudah tidak sesuai dengan hukum, karena fungsi daripada hakim adalah untuk menegakkan hukum (Undang-Undang).

Hadir dan eksisnya hukum dalam bentuk peraturan dan perundangundangan di tengah-tengah masyarakat tidak ada tujuan dan fungsi lain kecuali untuk mengayomi, melindungi, dan menciptakan stabilitas, keteraturan, ketentraman dan ketertiban. Demikian teori yang diajukan oleh Anthony Anot, sebagaimana pula telah dikuatkan oleh Soerjono Soekanto, bahwa hukum merupakan suatu sarana yang dapat mengubah perilaku masyarakat untuk menuju ke arah tujuan dan fungsi dari hukum itu sendiri.¹⁴⁴ Sehingga, dengan dan berdasarkan norma hukum yang eksis dan leading di tengah masyarakat itu, menurut H.L. Hart dalam bukunya *The Concept of Law*, diharapkan menjadi sebuah kewajiban (duty) yang mesti dilaksanakan oleh setiap anggota lapisan masyarakat hukum tersebut.¹⁴⁵

Menurut Rescou Pound, ada tiga klasifikasi dan penggolongan utama yang mesti dilindungi oleh hukum, yaitu:

Pertama, Kepentingan Umum (*Public Interest*). Adapun kepentingan umum (*Public Interest*) ini terdiri dari dua kepentingan umum yang primair, yaitu: (1). Kepentingan Negara (*state*) dalam tugas dan fungsinya untuk memelihara kepribadian dan hakikat Negara (*as juristic person in the maintenance of its personality and substance*). (2). Kepentingan Negara sebagai pengawas dari kepentingan sosial (*the interest of the state as a guardian of social interest*).¹⁴⁶

Sehingga dalam hal ini untuk mewujudkan ketertiban dan agar sampai kepada tujuan Negara maka perlu adanya penegakan hukum yang memberikan efek jera kepada pemerintah agar dalam pembuatan peraturan perundang-undangan memperhatikan dengan teliti serta hati-hati dan selalu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, karena sistem hierarki tersebut baik yang paling tinggi maupun yang paling rendah, kesemuanya saling berkesinambungan, mulai dari UUD hingga ke peraturan paling rendah, merupakan alat legitimasi untuk mewujudkan tujuan bangsa Indonesia.

Apabila terdapat putusan yang diabaikan, kemudian pemerintah mengeluarkan produk hukum baru yang substansinya sama, yang telah diputus kekuasaan kehakiman bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, hal tersebut akan menghambat proses lajunya meraih cita-

¹⁴⁴ Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm, 188.

¹⁴⁵ H.L. Hart, *The Concept of Law*, New York: Oxford University Press, 1994, hlm. 26-27.

¹⁴⁶ Soetikso, *Filsafat Hukum*, Bagian II, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm, 78-79.

cita suatu bangsa, dan apabila dibiarkan bisa jadi melenceng daripada tujuan Negara, yang dapat merugikan warga Negara dan menguntungkan kelompok tertentu.

Maka dari itu hukum nasional merupakan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia. Dengan begitu perlu adanya sanksi yang diberikan kepada Pejabat pengeluar produk hukum yang bertentangan dengan putusan Lembaga Kekuasaan Kehakiman terkait pengujian peraturan perundang-undangan, hal tersebut semata-mata hanya untuk menjaga eksistensi sistem hierarki peraturan perundang-undangan dapat dijaga dengan baik, sehingga cita-cita sebuah Negara dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Kekuasaan kehakiman sebagai pengawal sistem hierarki peraturan perundang-undangan harus diberikan legitimasi lebih luas dan dapat memberikan sanksi, baik sanksi administratif ataupun bahkan pidana. sehingga menimbulkan efek jera, selain itu marwah pengadilan tetap terjaga. Kalau putusan tersebut hanya sebuah putusan yang tidak memiliki konsekuensi maka semua itu hanya terlihat simbolik saja, harus memberikan dampak kepada pembentuk produk hukum agar tidak mengulangi lagi dalam melanggar hierarki peraturan perundang-undangan. Sekali lagi hal seperti itu, untuk kepentingan masyarakat Indonesia dan mewujudkan cita-cita sebuah bangsa.

PENUTUP

Agar hierarki Peraturan Perundang-undangan dapat dipastikan dipatuhi oleh penyelenggara serta peran kekuasaan kehakiman dalam menjalankan kewenangannya tidak sia-sia, maka perlu adanya penambahan kewenangan dalam tubuh kekuasaan kehakiman atau pengaturan yang lebih dapat menjamin kekuatan putusan pengujian Peraturan Perundang-undangan, baik itu berupa pengawasan atau pemberian sanksi terhadap Pejabat yang menentang putusan. Karena hukum nasional merupakan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Syahrizal, *Problem Implernntasi Putusan MK*, Konstitusi Volume 4 Nomor I. Maret 2007. Jakarta.
- C.F.G Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Elias M. Awad, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Homewood, mionis, 1979.
- H.L. Hart, *The Concept of Law*, New York: Oxford University Press, 1994.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, Menegakkan Konstitusi, LP3ES, Jakarta, 2006.
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press. Jakarta, 2005.
- Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Soetikso, *Filsafat Hukum*, Bagian II, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2003.
- Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.