
Wacana Hukum Uji Konstitusionalitas Produk Hukum Peraturan Daerah

Legal Discourse about Constitutional Review of Regional Regulations

✉ **Permadi Setyonagoro**

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur

DOI: <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v13i1.294>

ARTICLE INFO

Negara Hukum,
Mahkamah Konstitusi,
Uji Konstitusionalitas
Peraturan Daerah
State of Law,
Constitutional Court,
Constitutional Review
of Regional Regulation

Article History:

Received : Maret 2019

Accepted : Juni 2019

Abstrak:

Sebagai salah satu produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah eksistensi peraturan daerah berada pada posisi yang penting untuk mendukung pembangunan di daerah, tidak terkecuali ketika membicarakan perihal kesesuaian materi peraturan daerah dengan materi yang dikandung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara. Hal ini berkaitan dengan konstitusionalitas sebuah peraturan daerah dalam bingkai materi konstitusi. Oleh karenanya, menjadi sebuah persoalan hukum jika terdapat peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Namun demikian, sayangnya sistem hukum positif di Indonesia belum memuat prosedur secara pasti bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan jika sebuah peraturan daerah bertentangan dengan materi konstitusi dan lembaga negara mana yang berwenang melakukan uji konstitusionalitas sebuah peraturan daerah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perlu dilakukan perluasan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji konstitusionalitas produk hukum peraturan daerah.

Abstract:

As one of the legal products used in implementing regional government, the existence of regional regulations is very important to support the development of a region. This discussion is also related to the compatibility between the contents contained in the regional regulations and the contents contained in the 1945 Constitution as the state constitution. This is related to the constitutionality of a regional regulation in the frame of constitutional material. Therefore, it becomes a legal issue if there are regional regulations that are considered to be contrary to the constitution. However, the positive legal system in Indonesia does not yet have a definite procedure on how legal efforts can be made if a regional regulation contradicts the material of the constitution and which state institution is authorized to test the constitutionality of a regional regulation. By using a normative juridical research method, the results of this study indicate that it is necessary to expand the authority of the Constitutional Court to test the constitutionality of regional regulations.

Cite this as:

Setyonagoro, P. (2019). Wacana Hukum Uji Konstitusionalitas Produk Hukum Peraturan Daerah. *Cakrawala*, 13(1). 48-65. <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v13i1.294>

✉ Corresponding author :

Address : Jalan Gayung Kebonsari No 56 Surabaya

Email : permadi.setyonagoro@gmail.com

Phone : -

© 2019 Badan Penelitian dan Pengembangan
Provinsi Jawa Timur
p-ISSN 1978-0354 | e-ISSN 2622-013X

Pendahuluan

Dalam sejarahnya, Mahkamah Konstitusi pernah mengeluarkan putusan yang menyatakan bahwa kewenangan gubernur dalam melakukan pembatalan Peraturan daerah (perda) Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur dalam Pasal 251 Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (8), Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Uu Pemerintahan Daerah) adalah inkonstitusional. Hal ini berarti bahwa segala bentuk pelaksanaan kewenangan gubernur dalam melakukan pembatalan terhadap produk hukum berupa peraturan daerah secara kontitusi tidak berdasar dan oleh karenanya pelaksanaan atas kewenangan tersebut bertentangan dengan konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 137/PUU-XIII/2015 ini menegaskan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan yuridis untuk melakukan pembatalan terhadap perda yang dihasilkan oleh pemerintahan kabupaten atau pemerintahan kota dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan pemerintah pusat melalui gubernur. Dalam pertimbangan putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan pengawasan berupa pembatalan Perda kabupaten/kota kepada gubernur tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menegaskan dalam putusannya bahwa *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi juga berpendapat, kewenangan pembatalan peraturan daerah yang dimiliki gubernur tersebut tidak sesuai dengan ketentuan

Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sehingga dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat seharusnya Mahkamah Agung lah lembaga yang berwenang melakukan pengujian Peraturan Daerah karena peraturan daerah merupakan rezim peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada titik ini, keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah memberikan kepastian hukum dalam pengujian peraturan daerah terhadap produk hukum undang-undang. Namun demikian, keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih menyimpan persoalan ketatanegaraan terkait pengujian produk hukum peraturan daerah jika sebuah peraturan daerah tidak hanya bertentangan dengan undang-undang sebagaimana yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review* namun juga dianggap bertentangan dengan produk hukum diatas undang-undang yaitu terhadap konstitusi negara. Persoalan ini akan terasa ketika menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia bahwa kewenangan Mahkamah Agung hanya bisa menguji peraturan daerah atas dasar batu uji undang-undang. Padahal bukan tidak mungkin bahwa potensi pertentangan antara peraturan daerah dengan Undang-Undang Dasar 1945 (Konstitusi) terjadi dalam praktek ketatanegaraan. Padahal, Permasalahan ini semakin menguat ketika UUD N RI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara tidak mengatur terkait pengujian materi sebuah peraturan daerah terhadap UUD N RI Tahun 1945 sebagai konstitusi

negara sekaligus tidak mengatur lembaga negara mana yang memiliki kewenangan konstitusional dalam melakukan uji materiil atas sebuah peraturan daerah terhadap konstitusi negara. Problematika ini memunculkan kekhawatiran atas pemenuhan hak-hak hukum masyarakat di setiap daerah sebagai akibat dari pemberlakuan sebuah peraturan daerah.

Dalam prakteknya, permasalahan hukum semacam ini dapat ditemukan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ada beberapa fenomena yang terjadi di Indonesia yang berkaitan dengan potensi pelanggaran hak masyarakat daerah sebagai akibat diterapkannya sebuah peraturan daerah. Misalnya Pada Tahun 2017, sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat yang tergabung dalam Jaringan Masyarakat Sipil untuk Advokasi Qanun Jinayat pernah menganggap bahwa pengaturan yang termuat dalam Qanun Jinayat yang ada di Aceh justru bertentangan dengan Konstitusi dan sejumlah UU, baik substansi maupun dalam proses pembentukannya. Mereka menganggap pengaturan di dalam Perda Syariat Islam di Aceh itu berpotensi pada “menguatnya kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan.

Komnas Perempuan mencatat terdapat lebih dari 421 regulasi termasuk peraturan daerah dianggap diskriminatif, Misalnya perda soal jam malam bagi perempuan, perda soal ketertiban umum, yang mengatur pelacuran, tapi dengan batasan yang tak terlalu jelas, sehingga rentan mengkriminalkan perempuan. Ada juga perda yang mengatur bagaimana perempuan harus berbusana, juga persyaratan keagamaan tertentu yang harus dipenuhi untuk melanjutkan pendidikan. Hal ini dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Pengujian peraturan daerah terhadap konstitusi merupakan sebuah keniscayaan dalam kehidupan ketatanegaraan. Konsep

negara kesatuan dengan kekuasaan tertinggi berada di pemerintah pusat mengharuskan pemerintah daerah untuk tetap berada dalam koridor kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah pusat, tidak terkecuali produk hukum yang dihasilkan. Konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam persepektif negara kesatuan mewajibkan segala bentuk kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan konstitusi sebagai hukum dasar negara. Oleh sebab itu, Elaborasi atas permasalahan tersebut menghasilkan permasalahan terkait bagaimana kedudukan hukum pengujian produk hukum peraturan daerah jika terdapat potensi pertentangan antara peraturan daerah dengan konstitusi negara.

Elaborasi atas permasalahan pengujian produk hukum peraturan daerah terhadap konstitusi Negara sebagaimana yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas menghasilkan rumusan masalah yang diformulasikan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

Bagaimana Argumentasi hukum wacana penyediaan mekanisme pengujian konstitusionalitas produk hukum peraturan daerah dalam sistem hukum Indonesia?

Tinjauan Pustaka

Konsep Negara Hukum

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang menjalankan kehidupan ketatanegaraannya berdasarkan pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip hukum initerformalkan dalam konstitusi negara khususnya klausul konstitusi yang memberi klaim bahwa negara Indonesia berfondasikan hukum dalam kehidupan bernegara. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 dijelaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam pandangan Jimly Assidique prinsip negara hukum yang dianut Indonesia tersebut harus dimaknai bahwa idealnya yang harus dijadikan panglima dalam dinamika

kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah *'the rule of law, not of man'*. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem yang mengaturnya.

Ada beragam pandangan yang memberikan pemahaman terkait apa itu negara hukum. Dalam kepustakaan ilmu hukum pandangan sarjana Julius Stahl terkait konsep negara hukum sering kali dijadikan rujukan untuk memahami apa itu negara hukum, Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *'rechtsstaat'* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan pemerintahan berdasarkan undang-undang;
3. Peradilan tata usaha Negara.

Selain Juliau Stahl, pemahaman tentang konsep negara hukum diperoleh pula dari sarjana lainnya yang bernama A.V. Dicey. Dalam pandangan A.V. Dicey disebutkan bahwa adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *"The Rule of Law"*, yaitu:

- Supremacy of Law;
- Equality before the law;
- Due Process of Law.

Sarjana hukum Indonesia sendiri memberikan penegasan secara substantif bahwa dalam konteks negara hukum modern seperti saat ini, diperlukan pilar-pilar utama agar sebuah negara dapat dikatakan sebagai negara hukum. Hal ini dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Jimly menyatakan bahwa sebuah negara dikatakan sebagai negara hukum jika memiliki pilar-pilar utama dalam penyelenggaraan negara. Pilar-pilar utama tersebut yaitu.

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *'supreme'*. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensiil yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *'affirmative actions'* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang

sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui ‘*affirmative actions*’ yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
 Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau ‘*rules and procedures*’ (*regels*). Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip ‘*frijs ermessen*’ yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri ‘*beleid-regels*’ (‘*policy rules*’) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan

mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

Konsep Uji Konstitusionalitas (*constitutional review*) dan Konsep Judicial Review

Dalam ilmu hukum dikenal beragam bentuk pengawasan hukum yang dilakukan dalam penyelenggaraan negara khususnya pengawasan terhadap berbagai produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah bersama lembaga legislatif. Pengawasan ini dilakukan oleh lembaga negara yang berada dalam ranah kekuasaan kehakiman. Dua istilah pengawasan kehakiman yang dikenal dalam keilmuan dan praktek ketatanegaraan selama ini yaitu *judicial review* dan *constitutional review*. Uraian pustaka pada bagian ini penting dilakukan untuk memberi pemahaman terkait apa itu *constitutional review* atau uji konstitusional serta apa bedanya dengan *judicial review* yang dikenal selama ini.

Dalam kepustakaan ilmu hukum, istilah *judicial review* (*toetsingsrecht*) memiliki pengertian yang berbeda dengan istilah “*constitutional review*” (*staatsgerichtsbarkeit*), sebab *judicial review* memiliki pengertian yang lebih luas dan tidak terbatas pada pengujian konstitusionalitas saja, namun juga meliputi legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sementara itu, *constitutional review* hanya terkait dengan pengujian konstitusionalitas atau pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar.

Menilik praktik terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi di berbagai negara, bahwa kewenangan pengujian konstitusionalitas sebuah produk hukum selalu melekat dalam tubuh Mahkamah Konstitusi. Di Indonesia, Pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi mengenai uji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal

24C UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pemahaman lebih lanjut terkait Pengujian konstusionalitas undang-undangan terhadap UUD sendiri diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal tersebut diatu bahwa pengujian undang-undang terhadap UUD dilatarbelakangi dengan adanya indikasi pelanggaran hak dan atau kewenangan konstusional. Hak konstusional merupakan hak-hak yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Hak-hak yang diatur dalam UUDNRI Tahun 1945 itu mencangkup hak-hak yang tergolong ke dalam hak warga negara (citizen right) maupun hak-hak yang tergolong ke dalam hak asasi manusia (human rights).

Konsep Kewenangan

Dalam sebuah literatur disebutkan bahwa kewenangan adalah “keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”. Indroharto mengemukakan 3 (tiga) macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yakni: Kewenangan Atribusi, Kewenangan Delegasi dan Mandat. Sarjana lain yaitu FAM. Stroink dan JG. Steenbeck mengemukakan bahwa ada 2 (dua) cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu: Atribusi dan Delegasi. Sedangkan Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas 2 (dua) cara, yakni: Atribusi dan Delegasi (kadang-kadang juga Mandat).

Atribusi merupakan kewenangan

yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Konsep Hermeneutika

Hermeneutika secara etimologis berasal dari bahasa Yunani hermeneuein yang berarti menafsirkan. Maka kata benda hermeneia secara harfiah dapat diartikan sebagai penafsiran atau interpretasi. Menurut Wolf dalam Palmer, hermeneutika adalah sesuatu yang praktis, sebuah bentuk kebijaksanaan untuk mempertemukan problem-problem spesifik interpretasi. Problem-problem interpretasi sangat beragam, disesuaikan dengan kesulitan-kesulitan linguistik dan historis tertentu yang dibentuk oleh teks asli dalam bahasa Yahudi, Yunani, dan Latin. Wolf juga menyatakan bahwa hermeneutik yang berbeda dibutuhkan bagi sejarah, puisi, teks-teks keagamaan, dan lainnya dengan perluasan bagi bagian beragam dalam masing-masing klasifikasi.

Jazim Hamidi mendefinisikan hermeneutika hukum sebagai ajaran filsafat mengenai hal mengerti /memahami sesuatu, atau sebuah metode interpretasi terhadap teks dimana metode dan teknik

menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi. Teks tersebut bisa berupa teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah kuno atau kitab suci.

Kajian hermeneutika hukum mempunyai dua makna sekaligus: pertama, hermeneutika hukum dapat dipahami sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum. Dimana interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun yang tersirat, atau antara bunyi hukum dan semangat hukum. Menurut Gadamer ada tiga syarat yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir yaitu: memenuhi subtilitas intelegendi (ketepatan pemahaman), subtilitas explicandi (ketepatan penjabaran), dan subtilitas applicandi (ketepatan penerapan). Maka tidak berlebihan jika para pakar hukum, ilmu sosial dan filsafat beranggapan bahwa hermeneutika hukum merupakan alternatif yang tepat dan praktis untuk memahami naskah normatif. Kedua, hermeneutika hukum juga mempunyai pengaruh besar dengan teori penemuan hukum. Hal ini ditunjukkan dalam kerangka lingkaran spiral hermeneutika, yaitu proses timbal balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta. Karena dalil hermeneutika menjelaskan bahwa orang harus mengkualifikasi fakta-fakta dalam bingkai kaidah-kaidah dan menginterpretasi kaidah-kaidah dalam bingkai fakta-fakta.

Metode Penelitian

Kajian ini merupakan kajian yuridis normatif yaitu ditujukan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta

pendekatan hermeneutika. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum (isu hukum) yang diangkat dalam artikel ini. Isu terkait uji konstitusionalitas peraturan daerah menjadi isu pokok yang dibahas dalam artikel ini Berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan kewenangan uji konstitusionalitas peraturan daerah menjadi fokus analisa dalam pendekatan ini. Selanjutnya pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini akan membantu Penulis dalam mengelaborasi berbagai pandangan pakar ilmu hukum yang berkaitan dengan kewenangan uji konstitusionalitas produk hukum peraturan daerah. Terakhir pendekatan hermeneutika difungsikan untuk melakukan kerja penafsiran atas teks hukum yang berkaitan dengan uji konstitusionalitas peraturan daerah serta kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diatur dalam hukum positif di Indonesia. Pendekatan hermeneutika akan membantu Penulis dalam menemukan perluasan kewenangan yang dimungkinkan dimiliki Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal atas konstitusi negara.

Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengkaji bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (pendapat para ahli), dan bahan hukum tersier (kamus, ensiklopedia, internet dsb).

Teknik Analisa Bahan Hukum

Bahan Hukum yang terkumpul kemudian dianalisa dengan cara mensistematika bahan-bahan hukum tersebut. Analisa bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu analisa

terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan, dan pengelompokkan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasi menggunakan metode interpretasi sistematis dan gramatikal. Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*) adalah penafsiran dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Dalam penafsiran ini dicari ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang ada dalam sebuah norma hukum terkait dengan pengujian konstitusional. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakain bahasa sehari-hari atau makna teknis yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.

Hasil dan Pembahasan

Hierarki Norma Hukum dan Perundang-Undangan

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungan, istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti sedangkan fungsi norma hukum, adalah: a. Memerintah b. Melarang c. Menguasakan

d. Membolehkan e. Menyimpang dari ketentuan.

Norma hukum itu berjenjang dan bersumber dari norma yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan pendapat Adolf Merkl yang mengatakan bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena itu masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut dan terhapus pula. Selain Adol Merkl, Hans Kelsen juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar di atas sering disebut dengan *grundnorm* atau *ursprungnorm*. Menurut Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah meta *juridisch*, bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma

yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*. Oleh karenanya, dapat dipahami bahwa norma hukum memiliki karakter sebagai berikut:

1. Suatu tata kaedah hukum merupakan sistem kaedah-kaedah hukum secara hierarkis
2. Susunan kaedah hukum yang sangat disederhanakan dari tingkat terbawah ke atas
3. Sahnya kaedah-kaedah hukum dari golongan tingkat yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaedah-kaedah yang termasuk golongan tingkat lebih tinggi.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan di Indonesia, karakter norma hukum yang berjenjang (hierarkis) ini telah secara jelas diatur dalam Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 12 Tahun 2011). Regulasi ini mengatur terkait asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang salah satunya meliputi asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Stratifikasi norma sebagaimana yang diatur dalam UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga sejalan dengan pendapat beberapa ahli hukum seperti Padmo Wahjono yang berpendapat bahwa: *Ketertiban hidup bermasyarakat dan bernegara dicerminkan ataupun dipedomani oleh suatu peningkatan hukum, baik mengenai bentuk maupun isi, di mana yang lebih tinggi kedudukannya dalam peningkatan menentukan arahnya dan yang didukung oleh yang lebih rendah kedudukannya dalam peningkatan tersebut. Ini merupakan „sokoguru“ suatu sistem hukum nasional dalam zaman modern ini.*

Teori jenjang norma di Indonesia terimplementasi dalam ketentuan jenjang norma sebagaimana yang diatur Pasal 7 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011 mengatur terkait

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah Provinsi;
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Telah ditegaskan pula dalam Undang-undang ini bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan yaitu sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1). Artinya, tidak dibenarkan adanya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah memiliki pertentangan materiil dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena hal tersebut akan berpengaruh terhadap kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam konteks tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, teori jenjang norma yang dikemukakan di atas dan regulasi terkait tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berlaku pula untuk memahami kekuatan hukum berlakunya sebuah peraturan daerah. Kekuatan hukum berlakunya sebuah peraturan daerah bersumber secara hierarkis dari peraturan perundang-undangan di atasnya hingga pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara. Materi yang dikandung dalam sebuah peraturan daerah tidak diperkenankan untuk bertentangan dengan norma di atasnya termasuk juga bertentangan dengan materi yang dikandung dalam konstitusi negara. Jika sebuah peraturan daerah bertentangan dengan materi yang dimuat dalam konstitusi

negara, maka secara hukum eksistensi peraturan daerah tersebut dikatakan inkonstitusional, yaitu tidak memiliki kekuatan secara konstitusional.

Pertanyaannya kemudian, apakah sebuah produk hukum seperti peraturan daerah dapat memuat materi pengaturan yang memiliki pertentangan dengan materi yang dimuat dalam konstitusi negara? Uraian terkait hal ini, dijabarkan dalam sub pembahasan di bawah ini.

Potensi Konflik Peraturan Daerah dengan UUD N RI Tahun 1945

Dalam ilmu hukum, konflik norma merupakan salah satu permasalahan hukum yang terjadi jika satu norma hukum bertentangan dengan norma hukum lain baik antara norma yang memiliki kedudukan yang setara maupun antara norma hukum yang kedudukannya tidak setara. Secara konsep, jika terjadi kondisi demikian maka berlaku prinsip preferensi hukum yang memberikan pilihan utama kepada norma hukum yang satu dibandingkan norma hukum lain. Dalam berbagai literatur hukum dikenal ada tiga bentuk prinsip preferensi hukum yang dapat terjadi, yaitu:

1. *Lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;
3. *Lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.

Seharusnya, pembentukan sebuah norma hukum merujuk pada konsep preferensi hukum, norma yang bersifat khusus mengenyampingkan norma umum jika kedudukan kedua norma hukum tersebut sederajat, norma yang baru harus

dipilih untuk mendasari penyelenggaraan negara dibandingkan norma yang lama, dan norma yang kedudukannya lebih tinggi memiliki kekuatan berlaku lebih besar dibandingkan norma yang lebih rendah. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, kadang terjadi potensi ketidakselarasan antara norma-norma hukum yang ada sesuai dengan prinsip preferensi norma yang ada sehingga menimbulkan konflik norma. Misalnya, bisa saja terjadi konflik norma antara produk undang-undang A dengan produk undang-undang B, pertentangan norma antara sebuah Peraturan Pemerintah dengan sebuah undang-undang, atau ketidakselarasan substansi norma antara peraturan daerah dengan konstitusi.

Fenomena konflik norma semacam ini sering kali terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sebagai contoh bahwa di salah satu pemerintahan daerah di Indonesia yaitu di Kota Pariaman terjadi opini publik yang menganggap telah terjadi konflik norma yang dikandung sebuah peraturan daerah yang dihasilkan Pemerintahan Kota Pariaman. Pnandangan ini ditujukan pada Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman Dan Ketertiban Umum yang menimbulkan opini publik bahwa materi muatan perda tersebut menimbulkan diskriminasi terhadap kaum Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender (LGBT) dan berpotensi melanggar konstitusi khususnya melanggar pasal 28I yang menyatakan setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Sering kali potensi konflik norma antara peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berskontruksi berjenjang, berlapis, dan memperoleh kekuatannya dari

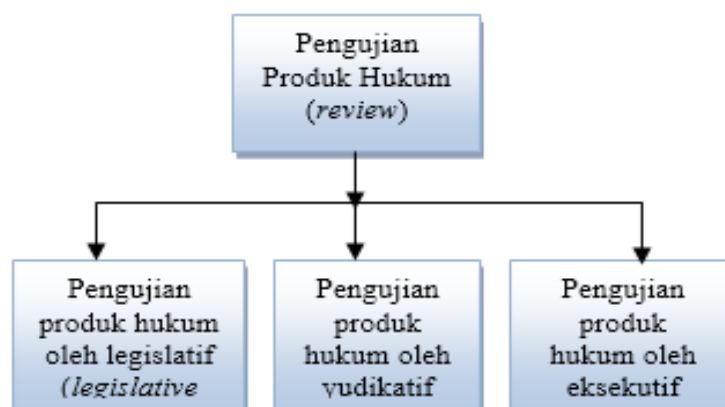
norma yang lebih tinggi dengan fleksibilitas yang rendah karena harus berselaras dengan materi muatan yang diatur di peraturan di atasnya layaknya pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen. Selain itu, nalar yang terbentuk bahwa peraturan daerah merupakan peraturan yang mengagregasi berbagai kearifan lokal yang ada di masyarakat memberi peluang bagi pemerintah daerah untuk memuat berbagai nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kekhususan yang dimiliki daerah berkontribusi terhadap lahirnya berbagai peraturan daerah yang bersifat lokalitas. Namun demikian lahirnya perda-perda yang bersifat kekhasan daerah ini sering menimbulkan potensi konflik norma dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Beberapa kajian menyebutkan bahwa perda yang dihasilkan daerah bertentangan dengan hak asasi manusia sebagai hak yang sebagian besar dimuat dalam konstitusi negara Indonesia. Hak-hak ini kemudian dikenal sebagai hak konstitusional. Kajian yang dilakukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menemukan ada sekitar 3200 perda di Indonesia bermasalah, karena bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM).

Fakta-fakta hukum tersebut memberikan pemahaman bahwa dalam implementasinya, sebuah peraturan daerah tidak saja mengalami konflik norma dengan produk hukum berupa undang-undang.

Bisa saja sebuah produk hukum peraturan daerah mengalami pertentangan norma dengan aturan yang lebih tinggi misalnya dengan konstitusi yang memuat pengakuan dan perlindungan hak-hak konstitusional bagi warga negara.

Rezim Hukum Positif di Indonesia Belum Menyediakan Mekanisme Pengujian Norma Hukum Di Bawah Undang-Undang Terhadap Konstitusi

Untuk memastikan keselarasan antara peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi serta untuk menentukan kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan maka diperlukan adanya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum. Dalam keilmuan hukum, dikenal beberapa macam model pengujian jika dilihat dari perspektif subjek penguji. Dilihat dari subjek penguji, pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan lembaga kekuasaan negara yudisiil, legislatif dan eksekutif. Dalam kepustakaan Belanda, istilah untuk menyebut hak untuk menguji dikenal dengan sebutan *toetsingsrecht*. *Toetsingsrecht* adalah hak menguji terhadap produk hukum. Hak menguji tersebut akan memiliki nama yang



berbeda-beda sesuai lembaga mana yang akan menggunakannya. Jika kewenangan menguji ada pada lembaga kekuasaan yudisiil, maka kewenangan tersebut disebut *judicial review*, jika kewenangan ada pada lembaga legislatif, maka disebut *legislative review*, dan jika kewenangan dimaksud diberikan kepada lembaga eksekutif maka istilahnya juga menjadi *executive review*.

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan dua lembaga tinggi negara yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk melakukan yudisiil review peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Persoalannya kemudian terletak pada tidak adanya mekanisme yang disediakan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur lembaga negara yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara, misalnya pengujian peraturan daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Peraturan daerah tidak selamanya harus diuji terhadap materi yang diatur dalam undang-undang, eksistensi peraturan daerah dapat juga dicermati kesesuaiannya dengan berbagai peraturan perundang-undangan lebih tinggi lainnya di bawah undang-undang atau di atas undang-undang. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa kewenangan kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam membentuk peraturan daerah merupakan satu kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD 1945 melalui ketentuan Pasal 18 Ayat 6 dan Pasal 236 Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini secara otomatis membantah pemahaman lain yang menyatakan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan delegasi dari undang-undang. Sebab jika pemahaman bahwa perda itu merupakan peraturan delegasi dari undang-undang, maka prinsip *delegatie wetgevende bevoegdheid* harus dipenuhi. prinsip ini mensyaratkan adanya kewenangan yang bersifat derivatif. Artinya kewenangan untuk membentuk peraturan tersebut berasal dari kewenangan atributif dari pejabat/lembaga atasannya atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya, suatu undang-undang memerintahkan pembuatan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut kepada Pemerintah (Presiden). Artinya, Presiden mendapatkan kewenangan delegatif dari undang-undang tersebut untuk membuat suatu peraturan pemerintah. Demikian pula kewenangan seorang menteri membuat suatu Keputusan Menteri (*regeling*) dapat berasal dari sebuah undang-undang, peraturan pemerintah, atau dari sebuah peraturan presiden. Akan tetapi peraturan daerah bukan sebagai peraturan delegasi. Oleh karenanya, Batu ujian dari peraturan daerah bukan langsung terhadap undang-undang melainkan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di tingkatan lebih atas, bisa terhadap Peraturan Pemerintah, bisa terhadap Peraturan Presiden, atau bisa juga terhadap perda provinsi jika yang diuji tersebut adalah perda kabupaten/kota.

Pemahaman ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Prof. Maria Farida yang membahas terkait konsep *delegated legislation*. Dalam tulisannya, Maria Farida menyebut *delegated legislation* dengan istilah peraturan pelaksana (*verordnung*) yang disejajarkan dengan aturan otonom (*autonome satzung*). Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di

bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Pembeda dari peraturan pelaksana (*verordnung*) dan (*autonome satzung*) terletak pada sumber wewenangnya. Peraturan pelaksana bersumber dari wewenang delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Pasal 235 ayat (3) Undang-undang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan secara spesifik bahwa materi muatan dalam perda merupakan materi penjabaran dari sebuah undang-undang. Perda memuat materi muatan penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, jika yang menjadi batu ujian untuk menguji perda tidak hanya terhadap undang-undang maka disinilah letak permasalahan yang ada. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang hanya memberikan kewenangan pengujian perda kepada Mahkamah Agung maka secara otomatis tidak ada lembaga negara yang berwenang menguji perda terhadap peraturan perundang-undangan lain selain terhadap undang-undang, misalnya terhadap konstitusi.

Menempatkan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara yang Berwenang Melakukan Uji Konstitusionalitas Peraturan Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-XIII/2015 yang hanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian peraturan daerah justru menimbulkan permasalahan hukum baru di Indonesia. Mahkamah Konstitusi belum menempatkan peraturan daerah sebagai produk hukum yang memiliki potensi pertentangan dengan produk hukum lain selain produk undang-undang, dan pertentangan ini sangat mungkin terjadi. Pada tataran ini, maka

harus ada kepastian hukum yang disediakan pihak-pihak berwenang terkait kedudukan pengujian produk hukum peraturan daerah terhadap UUD N RI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara.

Wacana hukum yang dihadirkan dalam artikel ini adalah berupa penempatan sistem pengujian produk hukum peraturan daerah di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal ini berdasarkan pemahaman bahwa pengujian peraturan perundang-undangan merupakan sarana untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. Menurut Brewer Carrias, *judicial review* macam ini penting dilakukan sebagai upaya dari yudikatif untuk menjamin tindakan legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi, yaitu konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan adalah sebuah konsekuensi logis dari teori Hans Kelsen tentang hirarki norma hukum di dalam sistem hukum yang menggunakan peraturan hukum tertulis sebagai sumber yang dominan. Hal ini merupakan cara untuk menjaga konsistensi antar peraturan yang ada.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 bahwa Mahkamah konstitusi merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam melakukan uji konstitusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Ketentuan konstitusi ini hanya menyebut kewenangan Mahkamah Konstitusi sebatas melakukan pengujian atas undang-undang.

Perdebatan terkait pemilihan model pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya telah berlangsung lama setidaknya sejak perumusan Undang-Undang Dasar N RI Tahun 1945 peridode 1999-2002. Pembahasan di Badan Pekerja Panitia Ad Hoc pada bab kekuasaan kehakiman, perdebatan pengujian peraturan perundang-undangan juga mengenai antara disatukan di Mahkamah Konstitusi atau kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya khusus untuk undang-undang terhadap Undang-

Undang Dasar, sedangkan peraturan di bawah Undang-undang diuji di Mahkamah Agung. Pihak yang sepakat pengujian peraturan perundang-undangan dipusatkan di Mahkamah Konstitusi salah satu alasan sebagaimana diungkapkan oleh Sutjipto dari F-UG, bahwa hak uji dimana-mana tersentralisasi di satu Mahkamah, tidak di dua mahkamah. Frans F.H. Matrutty juga berpendapat bahwa hak uji materi ini haruslah menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi dengan tujuan agar aturan hukum diuji konstiusionalismenya atau sebagai wujud penjagaan *constitutionality of law*.

Wacana penempatan sistem pengujian peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi memiliki basis argumentasi yang kuat dengan bersandar pada pemahaman bahwa pengujian peraturan daerah oleh Mahkamah Konstitusi memberikan sebuah kepastian bahwa ada lembaga negara yang berwenang memastikan bahwa hak-hak konstiusional warga negara yang diatur dalam sebuah perda terpenuhi. Hal ini penting agar hak-hak konstiusional warga negara di daerah tidak tereduksi oleh munculnya peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah. Sebagai *The Sole Interpreter of the Constitution* (lembaga penafsir tunggal konstitusi), Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang ikut memastikan bahwa keadilan sebagai tujuan hukum dapat terus dirasakan oleh masyarakat sesuai dengan yang dicita-citakan dalam konstitusi negara.

Mendasarkan pada metode hermeneutika yang lazim digunakan dalam melakukan penemuan hukum yang ada, maka konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 memungkinkan untuk dilakukannya perluasan makna tentang *Constitutional Review* yang tidak hanya terbatas pada pengujian undang-undang tetapi juga masuk pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk peraturan daerah. Langkah yang digunakan untuk

melakukan perluasan makna adalah dengan menggunakan hermeneutika sebagai metode penemuan hukum yang berakar pada pemaknaan teks, konteks dan upaya kontekstualisasi. Untuk melakukan upaya penemuan hukum (*rechtvinding*) atas makna Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 menggunakan jalan interpretasi hukum (penafsiran) dengan 3 (tiga) metode tafsir yakni gramatikal, historis dan teleologis/sosiologis. Ketiga tafsir tersebut mengerucut pada satu orisinalitas makna bahwa *Constitutional Review* digunakan sebagai jalan untuk mempertahankan konstiusionalisme, hierarki norma hukum, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia setiap warganegara termasuk juga hak hukum yang dimiliki masyarakat di daerah yang berpotensi tereduksi dengan adanya peraturan daerah yang inkonstitusional. Langkah perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan tidak membatasi pada kewenangan menguji undang-undang menjadi upaya yang dapat dilakukan untuk tetap mempertahankan konstiusionalisme, sinergitas hierarkis norma hukum, dan perlindungan hak asasi warga negara. Konstruksi pembatasan yang bersifat limitatif-parsial terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 harus dibuka dan ditafsirkan meluas demi kepentingan pemenuhan dan perlindungan hak-hak konstiusional warga negara melalui pengaturan dalam produk hukum peraturan daerah. Penafsiran demikian diperkuat dengan landasan pemahaman yang prinsipil bahwa perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji konstiusionalitas peraturan daerah didasarkan pada prinsip demi menjaga tegaknya konstitusi. Bahwa tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui prosedur pengujian yang sah. Semua

produk peraturan perundang-undangan harus dijaga konstitusionalitasnya agar sendi kehidupan bernegara dalam berjalan sesuai koridor yang telah ditetapkan bersama dalam konstitusi negara.

Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji konstitusionalitas produk hukum yang tidak diatur dalam UUD N RI Tahun 1945 sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebenarnya pernah terjadi ketika beberapa waktu lalu Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) sebagai produk hukum yang dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi. Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perpu merupakan bagian dari upaya Mahkamah Konstitusi dalam menjaga konstitusionalitas produk-produk hukum di Indonesia dan sekaligus menerapkan asas *ius curia novit*. Asas ini memiliki pengertian bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukumnya tidak ada atau kurang jelas, sebaliknya hakim harus memeriksa dan mengadilinya. Mahkamah Konstitusi harus dapat memberikan keadilan bagi masyarakat yang membutuhkan keadilan atas pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional mereka. Hal ini sejalan dengan pandangan yang mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi, bahkan I Dewa Gede Palguna mengatakan Mahkamah Konstitusi memiliki predikat: (1) sebagai pengawal konstitusi (*the Guardian of the Constitution*); (2) MK sebagai pengendali keputusan berdasarkan sistem demokrasi (*Control of Democracy*); (3) sebagai penafsir konstitusi (*the Sole or the Highest Interpreter of the Constitution*); (4) sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the Protector of the Citizens' Constitutional Rights*); dan (5) sebagai pelindung hak

asasi manusia (*the Protector of Human Rights*).

Upaya tafsir yang tepat dalam memahami perluasan kewenangan ini dapat dilakukan dengan menyandarkan penafsiran sosiologis dan teleologis sebagai basis tafsir yang diperlukan. Produk hukum peraturan daerah dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi terutama dilakukan melalui titik tekan dalam penafsiran konstitusi. Berbicara tentang pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan, penafsiran atas isi UUD 1945 tidak hanya bertumpu pada original intent, tafsir historik, dan tafsir gramatik melainkan harus menekankan pada penafsiran sosiologis dan teleologis demi terwujudnya tujuan hukum yaitu keadilan. dapat diuji oleh MK melalui penekanan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Penekanan pilihan atas penafsiran yang demikian memang agak mengesampingkan penafsiran historis dan gramatik, bahkan keluar dari *original intent* ketentuan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji konstitusionalitas produk hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 24 UUD 1945. Pertimbangan logis yang dapat dikemukakan terkait perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini adalah faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat atas perlindungan hak konstitusional yang dikhawatirkan tereduksi oleh pemberlakuan peraturan daerah serta untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat.

Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: (1) Hingga saat ini sistem hukum Indonesia belum mengenal adanya lembaga negara yang sah memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusionalitas sebuah peraturan perundang-undangan selain produk hukum undang-undang.

Padahal, dalam konteks penyelenggaraan negara, potensi terjadinya pembentukan peraturan perundang-undangan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional warga negara cukup terbuka. Potensi ini seharusnya dipahami sebagai ruang terbuka untuk munculnya wacana pembentukan mekanisme legal formal bagi pengujian peraturan perundang-undangan selain produk hukum undang-undang terhadap materi yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, maka wacana penyediaan mekanisme pengujian konstitusionalitas peraturan daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi perlu diwujudkan. (2) Pemaknaan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 memungkinkan untuk dilakukannya perluasan makna tentang *constitutional review* yang tidak hanya terbatas pada pengujian undang-undang tetapi juga masuk pada peraturan daerah. Langkah yang digunakan untuk melakukan perluasan makna adalah dengan menggunakan hermeneutika sebagai metode penemuan hukum yang berakar pada pemaknaan teks, konteks dan upaya kontekstualisasi. Penafsiran atas isi UUD 1945 terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji konstitusionalitas tidak hanya bertumpu pada original intent, tafsir historik, dan tafsir gramatik melainkan harus menekankan pada penafsiran sosiologis dan teleologis demi terwujudnya tujuan hukum yaitu keadilan. Hasil penafsiran yang berkesimpulan perlunya perluasan kewenangan *constitutional review* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi merupakan masukan untuk mengatasi permasalahan ketiadaan norma hukum yang mengatur secara tegas uji konstitusionalitas produk hukum peraturan daerah. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi penundaan bagi pemenuhan keadilan rakyat untuk menggugat haknya jika dilanggar oleh

produk hukum peraturan daerah. Namun dalam jangka panjang kewenangan ini harus juga dpositifkan dalam konstitusi. Upaya nyata yang bisa dilakukan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat memasukkan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berwenang melakukan uji konstitusionalitas produk hukum peraturan daerah dalam pelaksanaan amandemen konstitusi ke-5 yang diwacanakan selama ini.

Ucapan Terima Kasih

Ucapan terimakasih dihaturkan kepada semua pihak yang telah berkontribusi atas penyelesaian artikel ini khususnya kepada rekan-rekan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang bersedia berdiskusi.

Daftar Pustaka

- Ahmad Zaenal Fanani, "Hermeneutika Hukum Sebagai Metode Penemuan Hukum: Telaah Filsafat Hukum, makalah
- Akbar, Patrialis. (2013). *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUDNRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Arief Shidarta, B. (2001). *Penemuan Hukum Terjemahan*. Bandung: Laboratorium Hukum FH Universitas Parahiyangan.
- Asshiddiqie Jimly. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konpres.
- Ateng Yafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, (2000).
- (2005). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- 1997. *Teori & aliran*

- Penafsiran hukum Tata Negara.* Jakarta: Ind. Hill.Co.
- Farida, Maria. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus.
- .(2010). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* Yogyakarta: Kanisius.
- Fatkurohman, et al. (2004), *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Fatmawati. (2005). *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang dimiliki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hamidi, Jazim. (2005). *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta, UII Press.
- Hery, Musnur dan Damanhuri Muhammed. (2005). *Hermeneutika Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hoesein Zainal Arifin. (2009). *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press.
- Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia," makalah, Jimly Assiddiqie, 2010, *Negara Hukum Indonesia*, Ceramah Umum dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010
- Manan, Bagir. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.
- M Hadjono Philipus, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*," Jurnal Pro Justitia, No.1, Tahun XVI, (1998)
- (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII.
- Palguna, Dewa Gede (2013). *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Purbacaraka, Purnadi. (1979). *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Opset Alumni.
- Salim, H dan Nurbadi,ES. (2013). *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Soehino. (1993). *Ilmu Negara*, Cet. Ketiga, Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali
- Sulistiyono. (2007). *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, Cetakan I, (Surakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan percetakan UNS (UNS PRESS) Universitas Sebelas Maret.

- Wahjono, Padmo. (1992). *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Pidato Ilmiah pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia ke-33, cetakan ke-2, Jakarta: CV. Rajawali.
- Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Yuliandri. (2010). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta : PT. Raja Grafindo.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-41714022>
- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46261681>