

## Reformasi Kewenangan Pengujian Peraturan Perundangan Undangan Menuju Model Ideal Negara Hukum

Rossalinda<sup>1</sup>, Sarah Nazyiah Latifah<sup>2</sup> Wijdan Daurut Tazakka<sup>3</sup>, Utang Rosidin<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

<sup>1</sup>[lindarossalinda127@gmail.com](mailto:lindarossalinda127@gmail.com), <sup>2</sup>[sarahnazyiah@gmail.com](mailto:sarahnazyiah@gmail.com),

<sup>3</sup>[wijdandt170@gmail.com](mailto:wijdandt170@gmail.com)

<sup>4</sup>[utangrosidin@uinsgd.ac.id](mailto:utangrosidin@uinsgd.ac.id)

Alamat: Jalan A.H. Nasution No. 105, Cipadung, Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat 40614.

Korespondensi penulis: [lindarossalinda127@gmail.com](mailto:lindarossalinda127@gmail.com)

**Abstract.** This article examines the dualistic structure of judicial review authority between the Constitutional Court (MK) and the Supreme Court (MA) in Indonesia, which has generated legal uncertainty and inconsistent rulings. Employing a normative juridical method with statutory, conceptual, and comparative approaches, the study identifies the root causes of overlapping jurisdiction and its implications for legal coherence. The findings demonstrate that the current division of authority produces divergent review standards, an uneven judicial workload, and potential conflicts between MK and MA decisions. The study proposes an ideal model in the form of consolidating judicial review under the Constitutional Court or strengthening coordination mechanisms through the formal recognition of constitutional precedent as binding for the Supreme Court. This research contributes to ongoing debates on judicial institutional reform and offers a structured framework for redesigning Indonesia's norm-review system to enhance legal certainty and constitutional supremacy.

**Keywords:** judicial review, authority, Constitutional Court, Supreme Court, constitutional supremacy.

**Abstrak.** Artikel ini menganalisis problematika dualisme kewenangan judicial review antara Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) dalam sistem hukum Indonesia yang berdampak pada ketidakpastian dan disharmoni putusan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan untuk mengidentifikasi akar tumpang tindih kewenangan serta implikasi normatifnya. Hasil kajian menunjukkan bahwa pembagian kewenangan antara MK dan MA menimbulkan standar pengujian yang berbeda, beban peradilan yang tidak seimbang, serta potensi konflik antara putusan kedua lembaga. Penelitian ini menawarkan model ideal berupa penyatuhan kewenangan judicial review di bawah MK atau penguatan mekanisme koordinasi melalui penegasan preseden konstitusional sebagai acuan bagi MA. Studi ini berkontribusi pada wacana reformasi kelembagaan peradilan dan penataan ulang sistem pengujian norma untuk memperkuat kepastian hukum dan supremasi konstitusi.

**Kata kunci:** judicial review, kewenangan, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, supremasi konstitusi.

## **PENDAHULUAN**

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan instrumen fundamental dalam menjaga konsistensi hierarki norma dan memastikan bahwa setiap produk hukum selaras dengan prinsip supremasi konstitusi. Dalam konteks Indonesia, dualisme kewenangan judicial review antara Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) telah memunculkan problem konseptual yang berakar pada desain konstitusional pasca amandemen UUD 1945 (Indrati, 2016). Mekanisme pengujian yang terfragmentasi ini bukan hanya berdampak pada divergensi standar penilaian normatif, tetapi juga berpengaruh terhadap efektivitas sistem hukum nasional. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya analisis struktural yang lebih komprehensif mengenai bagaimana pembagian kewenangan ini berimplikasi pada kepastian hukum dan konsistensi putusan. Situasi ini menegaskan urgensi penelitian yang mampu mengisi kekosongan teoretis dan normatif dalam tata kelola judicial review di Indonesia.

Perdebatan mengenai pemisahan kewenangan antara MK dan MA telah menjadi topik penting dalam teori dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa dualisme tersebut sering menimbulkan tumpang tindih yurisdiksi, terutama ketika norma yang diuji memuat aspek konstitusional sekaligus administratif (Anggono, 2017). Dalam kasus Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015, misalnya, perbedaan tafsir mengenai kewenangan pembatalan peraturan daerah menunjukkan lemahnya desain institusional dalam mengatur batas pengujian norma (Jurnal Konstitusi, 2018). Kondisi ini menandakan adanya kekosongan regulasi yang memadai dalam mengatur hubungan kewenangan dua lembaga peradilan tertinggi tersebut. Oleh karena itu, pendalaman terhadap dimensi teoretis dan implikasi praktis dualisme ini menjadi signifikan untuk dilakukan.

Selain persoalan batas kewenangan, perbedaan kekuatan putusan antara MK dan MA juga memperkuat ketidakpastian hukum. Putusan MK bersifat final dan mengikat secara erga omnes, sedangkan putusan MA sering bersifat kasuistik dan tidak selalu menghasilkan preseden yang kuat (Sulistyo Nugroho, 2019).

Ketidakseimbangan ini menimbulkan persepsi bahwa sistem judicial review Indonesia tidak memiliki standar evaluatif tunggal yang konsisten dengan prinsip negara hukum modern. Ketidaksejajaran kekuatan putusan ini juga berpotensi menciptakan konflik interpretasi antara putusan pengadilan dan implementasi kebijakan publik. Fenomena tersebut memberikan dasar bagi perlunya reformasi kelembagaan yang lebih terarah dan terukur.

Dalam perspektif perbandingan, banyak negara dengan tradisi demokrasi konstitusional memilih untuk menempatkan seluruh kewenangan judicial review dalam satu lembaga peradilan guna menjaga kohesi interpretasi hukum (Asshiddiqie, 2005). Model terpusat ini terbukti mampu membangun tatanan hukum yang lebih stabil dan meminimalisasi konflik antar-lembaga. Namun, Indonesia justru mempertahankan sistem yang bersifat dualistik, meskipun berbagai kajian telah menunjukkan dampak negatifnya terhadap konsistensi regulasi (Siahaan, 2020). Perbedaan pendekatan ini membuka ruang untuk mengkaji posisi Indonesia dalam lanskap teori perbandingan hukum modern. Dengan demikian, pendekatan konseptual dan perbandingan menjadi relevan untuk merumuskan model ideal yang sesuai dengan kebutuhan Indonesia.

Berangkat dari persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konfigurasi kewenangan judicial review dalam sistem hukum Indonesia, mengidentifikasi problematika yang muncul akibat dualisme kewenangan, serta mengajukan model ideal yang kompatibel dengan prinsip negara hukum. Kajian ini memberikan kontribusi teoretis dalam memperkuat penelitian sebelumnya sekaligus menawarkan desain kebijakan yang lebih operasional (Mahfud MD, 2012). Dengan menggunakan pendekatan normatif dan perbandingan, penelitian ini berusaha menghadirkan kerangka analitis yang lebih sistematis untuk memahami relasi kewenangan MK dan MA. Hasil penelitian diharapkan dapat menjembatani kesenjangan antara teori, praktik, dan kebutuhan reformasi hukum. Secara lebih luas, penelitian ini juga memberi arah baru bagi pembentukan sistem judicial review yang konsisten, efisien, dan berorientasi pada supremasi konstitusi.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang menekankan analisis terhadap norma hukum tertulis, putusan pengadilan, dan doktrin hukum. Pendekatan ini dipilih karena isu utama penelitian berkaitan dengan struktur kewenangan MA dan MK yang diatur dalam peraturan perundang-undangan serta praktik judicial review (Ibrahim, 2006). Bahan hukum primer yang dianalisis meliputi UUD 1945, Undang-Undang MK, Undang-Undang MA, serta putusan-putusan penting seperti Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan kajian akademik yang relevan untuk memperkuat analisis. Kombinasi bahan hukum ini memungkinkan peneliti menafsirkan struktur hukum secara sistematis.

Pendekatan analitis yang digunakan mencakup statute approach, conceptual approach, dan comparative approach. Statute approach digunakan untuk mengkaji norma-norma yang secara langsung mengatur kewenangan judicial review. Conceptual approach membantu memetakan prinsip negara hukum, supremasi konstitusi, dan teori kewenangan peradilan (Marzuki, 2017). Comparative approach digunakan untuk membandingkan model pengujian norma di negara lain sebagai dasar penyusunan rekomendasi model ideal (Hidayat & Adiba, 2023). Ketiga pendekatan ini disusun secara integratif untuk menghasilkan analisis yang komprehensif.

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi sistematis terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Setiap temuan dianalisis secara tematik guna mengidentifikasi inkonsistensi, tumpang tindih kewenangan, serta implikasi normatif dari dualisme pengujian. Teknik analisis ini memungkinkan peneliti merumuskan argumen yang terstruktur terhadap problematika yang dikaji. Selain itu, hasil analisis juga digunakan sebagai dasar penyusunan model ideal kelembagaan dalam rangka reformasi judicial review. Dengan demikian, metode

penelitian ini mampu mendukung pencapaian tujuan studi secara ilmiah dan terukur.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia memperlihatkan suatu desain kelembagaan yang bersifat *dual-track judicial review*. Mekanisme ini membagi otoritas pengujian kepada dua institusi berbeda, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). MK diberi mandat untuk menguji undang-undang terhadap konstitusi, sedangkan MA diberi tanggung jawab menilai kesesuaian peraturan di bawah undang-undang dengan undang-undang yang lebih tinggi. Model ini membentuk pola pengawasan yang bersifat ganda, yang secara teoritis dimaksudkan untuk saling melengkapi, tetapi pada praktiknya kerap menimbulkan tumpang tindih kewenangan.<sup>1</sup>

Basis normatif pengaturan tersebut tertuang dalam UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) menegaskan peran MK sebagai pengawal konstitusi dengan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Sementara itu, Pasal 24A ayat (1) memberikan kewenangan kepada MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Ketentuan lebih lanjut diperkuat melalui undang-undang organik, khususnya UU No. 5 Tahun 1986 yang kemudian diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009.

Perdebatan mengenai kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan juga mencuat saat perubahan UUD 1945 pada periode 1999–2002. Dalam pembahasan di Badan Pekerja Panitia Ad Hoc terkait bab kekuasaan kehakiman, muncul perbedaan pandangan apakah kewenangan judicial review sepenuhnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK), ataukah MK hanya berwenang menguji undang-undang terhadap UUD, sedangkan peraturan di bawah undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA). Kelompok yang menghendaki agar seluruh pengujian peraturan perundang-undangan dipusatkan

---

<sup>1</sup> Bayu Dwi Anggono, "Problematika Dualisme Kewenangan Judicial Review di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2017): 629–650,

di MK beralasan, seperti yang disampaikan oleh Sutjipto dari F-UG, bahwa hak uji pada umumnya bersifat tersentralisasi pada satu mahkamah, bukan dibagi ke dua lembaga peradilan.<sup>2</sup> Pernyataan ini memperkuat pernyataan Frans F.H. Matratty bahwa hak uji materi ini haruslah menjadi kewenangan dari MK dengan tujuan agar aturan hukum diuji konstitusionalismenya atau sebagai wujud penjagaan *constitutionality of law*.<sup>3</sup> Sejalan dengan itu, M. Yamin dalam rapat panitia perancang UUD juga menyampaikan pandangannya terkait kewenangan Mahkamah Agung. Ia mengusulkan agar MA, dalam menjalankan fungsi kehakiman, memiliki kewenangan untuk menilai undang-undang agar selaras dengan hukum adat, hukum syariah, dan UUD, sekaligus dapat membatalkan undang-undang yang tidak sesuai. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan mengenai pemerintahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan pada satu lembaga sebenarnya telah ada sejak lama.

Konstruksi dualisme tersebut lahir dari dinamika politik konstitusional ketika proses amandemen UUD 1945 berlangsung. Keberadaan MK dimaksudkan untuk memperkenalkan *constitutional adjudication* sebagai pilar baru demokrasi, tanpa sepenuhnya menghapus kewenangan yang sejak lama dimiliki MA dalam melakukan pengawasan hukum. Dengan demikian, kompromi antara inovasi konstitusional dan kontinuitas fungsi yudisial menjadi fondasi dari desain saat ini. Kendati demikian, konfigurasi tersebut menimbulkan implikasi konseptual yang signifikan.

MA cenderung menilai aspek formal dan administratif dalam pengujian norma, sedangkan MK lebih fokus pada dimensi konstitusional substantif. Divergensi pendekatan ini menyebabkan munculnya standar ganda dalam menilai validitas norma hukum, sehingga konsistensi sistem hukum nasional sering kali dipertaruhkan. Problem lain muncul ketika norma yang diuji, seperti peraturan daerah atau peraturan menteri, tidak hanya berpotensi melanggar undang-undang,

---

<sup>2</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945; Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 359

<sup>3</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945; Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 355

tetapi juga mengandung isu konstitusional. Dalam kasus semacam ini, batas yurisdiksi antara MA dan MK menjadi kabur, sehingga menimbulkan kebingungan baik di tingkat akademis maupun praktis.

Perbedaan kekuatan hukum putusan juga memperlebar kesenjangan antar-lembaga. Putusan MK memiliki sifat final dan mengikat secara *erga omnes*, artinya berlaku umum bagi semua pihak. Sebaliknya, putusan MA kerap bersifat kasuistik dan hanya mengikat pada pihak-pihak tertentu (*inter partes*). Hal ini menimbulkan kesan bahwa efektivitas judicial review yang dilakukan oleh MA relatif lebih lemah dibandingkan MK. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa desain kelembagaan yang lahir dari kompromi politik tersebut belum sepenuhnya memenuhi asas fundamental negara hukum. Prinsip supremasi konstitusi yang menuntut adanya standar tunggal dalam pengujian norma justru terganggu oleh fragmentasi kewenangan antar-lembaga. Oleh sebab itu, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan saat ini dapat dipandang sebagai konstruksi historis yang masih menyisakan problem konseptual dan praktis. Ia berhasil mencerminkan semangat kompromi politik pasca-reformasi, tetapi sekaligus menimbulkan tantangan serius dalam menjamin kepastian, konsistensi, dan efektivitas hukum di Indonesia.

### **Problematika Yang Timbul Dari Dualisme Kewenangan Pengujian Antara MA Dan MK**

Jika ditarik garis besar mengenai problematika yang muncul akibat adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan, setidaknya terdapat beberapa poin utama. Pertama, munculnya perbedaan putusan judicial review antara MA dan MK yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>4</sup>

Selain itu, berdasarkan hasil penelitian disertasi Zainal Arifin Husein, pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA dinilai kurang efektif. Hal ini terlihat dari jumlah perkara yang diputus setiap tahunnya relatif

---

<sup>4</sup> Kartika Justia Dwiningrum, "Pengintegrasian Pengujian Peraturan Perundangundangan Dalam Sistem Satu Atap di Bawah Mahkamah Konstitusi" (Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2022), h. 4-5.

sedikit, yakni rata-rata hanya 1–2 gugatan dan 3 permohonan, karena tingginya beban kerja MA. Sebaliknya, MK mampu menyelesaikan hingga 22 perkara hanya dalam kurun waktu 1 tahun 1 bulan. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, apabila kewenangan uji materi terhadap peraturan di bawah UUD sepenuhnya dialihkan kepada MK, maka beban MA dapat berkurang, sekaligus membantu mengatasi penumpukan perkara yang kian bertambah tanpa mekanisme penyelesaian yang pasti.<sup>5</sup>

Permasalahan lain yang mencuat dari dualisme pengujian peraturan perundang-undangan juga tampak pada paradigma sistem dua atap, yang berpotensi menimbulkan kerancuan baik secara normatif maupun teknis, sehingga berdampak pada ketidakpastian hukum. Salah satu contohnya yaitu persoalan mengenai Konstitusionalitas kewenangan pembatalan Peraturan Daerah (Perda) yang telah menjadi perdebatan penting dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia, yang mendapat titik puncak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015. Putusan ini merupakan hasil permohonan pengujian beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) yang mengatur kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam membatalkan Perda Kabupaten/Kota. MK dalam putusannya menyatakan ketentuan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyimpangi tata aturan hukum yang berlaku terkait mekanisme pembatalan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Sebelum putusan ini, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda kabupaten/kota dengan tujuan pembinaan dan pengawasan otonomi daerah agar selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, MK

---

<sup>5</sup> Rivan Hidayat and Ritika Sahzana Adiba, "Reformulation of Absolute Judicial Review Authority in the Constitutional Court to Uphold the Principle of Constitutional Supremacy," *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 4, no. 2 (2023): h. 113, <https://doi.org/10.23917/sosial.v4i2.2377>.

<sup>6</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, tentang Pengujian Pasal 251 Ayat (2), (3), (4), dan (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, April 5, 2017.

menilai bahwa kewenangan pembatalan perda semacam ini secara substansial tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan dan prinsip negara hukum. Alasan utamanya karena pembatalan Perda yang dilakukan melalui keputusan gubernur bukan sebuah produk hukum yang diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keputusan gubernur yang bersifat administratif (*beschikking*) tidak dapat membatalkan Perda yang merupakan produk hukum normatif (*regeling*).<sup>7</sup>

MK menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan pembatalan perda Kabupaten/Kota harus berada di ranah yudikatif melalui Mahkamah Agung (MA), sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, hanya MA yang berwenang menguji dan membatalkan Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Putusan MK ini menghapus kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam membatalkan Perda, yang selama ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan dualisme kewenangan antara eksekutif pusat dan lembaga peradilan.

Dampak dari putusan ini sangat signifikan, menimbulkan problematika dualisme kewenangan yang selama ini sudah berlangsung. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus menyesuaikan pelaksanaan pengawasan dan pembatalan perda dengan mekanisme judicial review yang melibatkan MA, sehingga pembatalan perda melalui keputusan gubernur atau Mendagri tidak lagi sah dan berpotensi menimbulkan konflik hukum. Selain itu, potensi dualisme putusan pengadilan juga semakin nyata, di mana gugatan terhadap pembatalan perda melalui mekanisme administratif dapat berbenturan dengan pengujian norma perda di MA, menimbulkan ketidakpastian hukum yang serius.

Secara teori dan praktik, putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 mendorong reformasi tata kelola pembatalan perda yang lebih transparan dan sesuai negara hukum, namun juga menuntut kesiapan MA dalam mengelola judicial review perda

---

<sup>7</sup> Hukumonline, "Pencabutan Perda Lewat Perpres, Simak Putusan MK Ini!", diakses September 2025.

secara cepat dan efektif untuk menghindari stagnasi regulasi daerah. Studi kasus ini merefleksikan ketegangan antara sentralisasi pengawasan pemerintah pusat dan otonomi daerah dalam konteks pembentukan dan pembatalan produk hukum daerah di Indonesia.<sup>8</sup>

Sifat final dan mengikat (*final and binding*) dari putusan MK berbeda dengan sistem peradilan di bawah MA yang berjenjang, mulai dari tingkat pertama, banding, kasasi, hingga PK sebagai upaya hukum luar biasa. Putusan MK langsung memiliki kekuatan hukum sejak dibacakan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Dengan demikian, setelah putusan MK berkekuatan hukum tetap, para pihak tidak lagi memiliki kesempatan menempuh upaya hukum lanjutan seperti banding atau kasasi, termasuk permohonan koreksi. Hal ini menunjukkan bahwa putusan MK sekaligus merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, berbeda dengan mekanisme peradilan di lingkungan MA.<sup>9</sup>

Secara yuridis normatif, konsekuensi dari putusan MK menunjukkan bahwa ketika putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap, maka semua pihak wajib mematuhi dan tidak dapat dibatalkan maupun diabaikan. Berdasarkan sifat final and binding yang melekat pada putusan MK, setiap orang dituntut untuk tunduk dan patuh terhadapnya. Oleh karena itu, daya mengikat putusan MK juga dipahami menganut asas *erga omnes*, yakni prinsip dalam bahasa Latin yang berarti “berlaku untuk semua orang (*toward everyone*)”.<sup>10</sup>

Terdapat ketidaksejajaran dalam hierarki hukum antara putusan MK dan MA. MK dipandang memiliki kedudukan lebih tinggi karena putusannya bersifat final dan mengikat, sementara MA yang juga memiliki kewenangan luas sering dianggap berada dalam posisi subordinasi. Ketidakjelasan tersebut berpotensi memunculkan konflik kewenangan dan ketidakpastian hukum, khususnya terkait sengketa pemilihan maupun pengujian peraturan daerah. Para akademisi menilai perlu adanya harmonisasi kewenangan serta penataan ulang posisi yuridis kedua

---

<sup>8</sup> Jurnal Konstitusi, "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015", Volume 15, Nomor 4, Desember 2018.

<sup>9</sup> I Gede Yusa, Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945, Setara Pers, (Malang: Agustus 2016), Hal. 141- 142.

<sup>10</sup> Fadzlun Budi Sulistyo Nugroho, Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes Dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi, Gorontalo Law Review Vol. 2, No. 2, Oktober 2019, Hal. 97-98.

lembaga peradilan tersebut agar tercipta kepastian hukum yang adil dan merata bagi semua pihak.

### **Model Ideal Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Negara Hukum**

Reformasi kewenangan judicial review di Indonesia pada hakikatnya menuntut adanya penegasan batas yang lebih tegas antara Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). Berdasarkan konstruksi konstitusional saat ini, MK diberikan mandat untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sedangkan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>11</sup> Distingsi ini dimaksudkan agar tercipta hierarki pengujian yang sistematis, sehingga konflik kewenangan dapat diminimalisasi. Namun, dalam praktiknya, ketidakjelasan garis pemisah kewenangan sering kali melahirkan potensi tumpang tindih, bahkan kecenderungan MA untuk menafsirkan norma di tingkat undang-undang yang sejatinya merupakan ruang lingkup MK.<sup>12</sup>

Dalam kerangka mewujudkan model ideal, perlu dirumuskan mekanisme koordinasi yang lebih institusional antara MK dan MA. Koordinasi ini dapat berupa kewajiban MA untuk menyesuaikan arah putusannya dengan rujukan pada preseden konstitusional yang sudah diletakkan MK. Dengan demikian, setiap pengujian norma di bawah undang-undang yang dilakukan MA tidak hanya mengacu pada teks undang-undang, tetapi juga berpedoman pada interpretasi konstitusional yang sebelumnya telah diputuskan MK. Kehadiran mekanisme ini akan memperkuat kepastian hukum, mencegah disharmoni, dan menjamin keselarasan dalam sistem peradilan konstitusional.

Sebagai ilustrasi, dalam perkara yang berkaitan dengan peraturan menteri, MA memiliki legitimasi untuk menilai apakah substansi pengaturan tersebut sejalan atau bertentangan dengan undang-undang induknya. Namun, jika undang-undang yang menjadi rujukan telah lebih dahulu diperiksa MK dan diberikan tafsir tertentu

---

<sup>11</sup> Yudhan Wahyu Illahi, "Memahami Judicial Review Sebagai Upaya Untuk Mempertahankan Supremasi Konstitusi," *Direktorat Jenderal Pajak*, 24 Oktober 2023.

<sup>12</sup> Maruarar Siahaan, "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2020): 635-660.

atau bahkan dinyatakan tidak berlaku sebagian, maka amar putusan MA harus secara konsisten mengintegrasikan tafsir MK tersebut. Dengan begitu, hasil putusan MA akan tetap berada dalam orbit konstitusional, serta menghindarkan kemungkinan lahirnya norma hukum yang kontradiktif.

Untuk memperkuat sistem koordinasi ini, dapat dipertimbangkan pembentukan forum komunikasi yudisial yang mempertemukan hakim konstitusi dan hakim agung dalam membahas potensi benturan kewenangan serta dampak konstitusional dari suatu perkara. Forum ini tidak hanya bersifat konsultatif, tetapi juga berfungsi sebagai mekanisme penyelarasan prinsip, sehingga setiap pengujian norma oleh MA tetap selaras dengan ruh konstitusi sebagaimana dimaknai oleh MK. Dengan demikian, koordinasi antar-lembaga dapat dijalankan tanpa harus mengurangi independensi peradilan masing-masing.

Lebih lanjut, status putusan MK perlu ditegaskan sebagai *constitutional precedent* yang bersifat mengikat, bukan sekadar rujukan moral. Artinya, produk hukum MK wajib dijadikan pedoman normatif bagi MA dalam memutus perkara pengujian norma di bawah undang-undang. Dengan menempatkan putusan MK sebagai acuan yang memiliki daya ikat konstitusional, maka potensi perbedaan tafsir yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dapat ditekan secara signifikan.

Selain itu, reformasi kelembagaan perlu disertai dengan peningkatan transparansi prosedural di MA. Proses judicial review di lingkungan MA hendaknya dilakukan secara terbuka, partisipatif, serta memungkinkan keterlibatan publik melalui mekanisme seperti *amicus curiae* dan kehadiran saksi ahli. Dengan langkah demikian, putusan MA akan memiliki legitimasi yang lebih tinggi, sekaligus memperlihatkan keselarasan dengan putusan MK dalam kerangka menjaga supremasi konstitusi.

Dalam jangka panjang, jika penguatan batasan dan mekanisme koordinasi belum dapat diatur secara efektif melalui undang-undang, maka opsi amandemen konstitusi tidak dapat dihindarkan. Amandemen dapat diarahkan pada pengaturan eksplisit mengenai relasi kewenangan MK dan MA, khususnya kewajiban MA untuk tunduk pada preseden konstitusional MK. Dengan demikian, sistem judicial review

Indonesia akan bergerak menuju model yang lebih konsisten, hierarkis, dan berorientasi pada supremasi konstitusi.

Dalam sebuah negara hukum, terdapat tujuan utama yang seharusnya dijalankan oleh negara, yakni mewujudkan kepastian hukum, keadilan hukum, serta kemanfaatan hukum. Indonesia baru dapat disebut sebagai negara hukum apabila ketiga tujuan tersebut terlaksana. Pandangan ini sejalan dengan gagasan Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa hukum yang ideal harus mampu mengintegrasikan ketiga nilai fundamental tersebut agar dapat berfungsi secara adil dan efektif di tengah masyarakat.

Prinsip kepastian hukum menuntut adanya kejelasan mengenai lembaga yang berwenang melakukan pengujian agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antar peradilan. Prinsip keadilan menekankan bahwa putusan yang dihasilkan harus benar-benar menjamin perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Sedangkan prinsip kemanfaatan menghendaki agar mekanisme judicial review berjalan lebih efektif dan efisien, sehingga memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

Kondisi dualisme judicial review di Indonesia saat ini telah menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara MA dan MK. Menurut Mahfud MD, terdapat dua catatan penting mengenai model ideal pengujian undang-undang di Indonesia, yaitu sebagai berikut:<sup>13</sup>

Menurut Mahfud MD, idealnya MK berperan menjaga konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan, sehingga lembaga ini seharusnya diberi kewenangan untuk memeriksa konflik antarperaturan, mulai dari yang tertinggi hingga yang terendah tingkatannya. Dengan demikian, kewenangan uji materi terhadap peraturan di bawah undang-undang sebaiknya diberikan kepada MK. Melalui konsep ini, konsistensi dan sinkronisasi hierarki peraturan perundang-undangan dapat terpusat pada satu lembaga, yaitu MK. Sementara itu, MA sebaiknya fokus menangani perkara yang berkaitan dengan sengketa antarindividu,

---

<sup>13</sup> Enrico Simanjuntak, 2013, Kewenangan Hak Uji Materil Pada MA RI, Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 2 Nomor 3 November 2013, MA RI, Jakarta, hlm. 317-318.

pembubaran partai politik, dan kasus sejenisnya, tanpa lagi dibebani kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan.

Dua gagasan yang diajukan Mahfud MD tersebut menegaskan bahwa pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 maupun pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang semestinya berada di bawah kewenangan MK. Tujuannya agar terdapat konsentrasi dan konsistensi dalam penafsiran seluruh peraturan perundang-undangan, dari tingkat tertinggi yaitu UUD 1945 hingga tingkat terendah.<sup>14</sup>

Hal ini dapat diwujudkan melalui amandemen kelima UUD 1945 untuk menyatukan mekanisme judicial review di bawah satu atap, yakni MK. Dengan penyatuan tersebut, pengujian peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh MK akan lebih menjamin efektivitas, efisiensi, dan substansi, sekaligus menegakkan prinsip-prinsip pengujian sebagai instrumen kontrol normatif.<sup>15</sup>

Lebih lanjut, unifikasi judicial review di MK juga berdampak pada hubungan kelembagaan MA dan MK. Kedudukan keduanya akan lebih setara karena MA tidak lagi memiliki kewenangan menguji peraturan di bawah undang-undang, kewenangan yang selama ini menimbulkan kesan bahwa MK memiliki posisi lebih tinggi lantaran berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Dualisme kewenangan judicial review antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung terbukti menimbulkan ketidakkonsistenan standar pengujian, potensi disharmoni putusan, dan ketidakpastian hukum yang melemahkan prinsip negara hukum, sehingga diperlukan penataan ulang kewenangan yang lebih sistematis dan terintegrasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa model ideal yang paling kompatibel dengan kebutuhan sistem hukum Indonesia adalah penyatuan kewenangan pengujian norma di bawah Mahkamah Konstitusi atau, sebagai alternatif jangka pendek, penguatan mekanisme koordinasi antar-

---

<sup>14</sup> Bahtiar, 2015, Problematika Implementasi Putusan MK Pada Pengujian UU Terhadap UUD, Raih Asa Sukses, Jakarta, hlm. 102.

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD, 2012, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 135

lembaga melalui penerapan preseden konstitusional yang bersifat mengikat. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menyarankan agar pembuat kebijakan melakukan harmonisasi regulasi tingkat undang-undang dan mempertimbangkan amandemen konstitusi untuk memastikan kohesivitas sistem pengujian norma, sekaligus mendorong Mahkamah Agung meningkatkan transparansi dan konsistensi dalam pengujian peraturan di bawah undang-undang untuk meminimalkan konflik putusan dan memperkuat kepastian hukum.

## DAFTAR REFERENSI

- . Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Pasal 251 Ayat (2), (3), (4), dan (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 April 2017.
- Anggono, Bayu Dwi. "Problematika Dualisme Kewenangan Judicial Review di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2017): 629–650.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Bahtiar. *Problematika Implementasi Putusan MK Pada Pengujian UU Terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.
- Dwiningrum, Kartika Justia. "Pengintegrasian Pengujian Peraturan Perundangundangan Dalam Sistem Satu Atap di Bawah Mahkamah Konstitusi." Skripsi, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2022.
- Hidayat, Rivan, and Ritika Sahzana Adiba. "Reformulation of Absolute Judicial Review Authority in the Constitutional Court to Uphold the Principle of Constitutional Supremacy." *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 4, no. 2 (2023): 113. <https://doi.org/10.23917/sosial.v4i2.2377>.
- Hukumonline. "Pencabutan Perda Lewat Perpres, Simak Putusan MK Ini!" Diakses September 2025.
- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Illahi, Yudhan Wahyu. "Memahami Judicial Review Sebagai Upaya Untuk Mempertahankan Supremasi Konstitusi." Direktorat Jenderal Pajak, 24 Oktober 2023.
- Indrati, Maria Farida. "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 46, no. 2 (2016): 271–288.

- Jurnal Konstitusi. "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (Desember 2018).
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945; Buku VI Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Siahaan, Maruarar. "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2020): 635–660.
- Simanjuntak, Enrico. "Kewenangan Hak Uji Materil Pada MA RI." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 3 (November 2013): 317–318.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Sulistyo Nugroho, Fadzlun Budi. "Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes Dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi." *Gorontalo Law Review* 2, no. 2 (Oktober 2019): 97–98.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24A dan Pasal 24C.
- Yusa, I Gede. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Pers, Agustus 2016.