



PROSIDING

Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4

PENATAAN REGULASI DI INDONESIA

APHTN-HAN | PUSKAPSI FH UNEJ | PUSaKO FH UNAND

Penyunting :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.

Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.

Dairani, S.H., M.H.

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

ISBN : 978-602-5617-07-2

PROSIDING

**KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4
“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”**

**AULA PB. SUDIRMAN PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
Jember, 10-13 November 2017**

**UPT PENERBITAN
UNIVERSITAS JEMBER**

KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4
“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”
Jember, 10-13 November 2017

Susunan Panitia :

Totok Sudaryanto, S.H., M.S.
Warah Atika, S.H., M.Hum.
Nurul Laili Fadhila, S.H., M.H.
Halif, S.H., M.H.

Reviewer :

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.
Dr. Jayus, S.H., M.Hum

Editor :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.
Eddy Mulyono, S.H., M.H.
Dairani, S.H., M.H.
Rosita Indrayati, S.H., M.H.
Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

Diterbitkan Oleh :

UPT Penerbitan Universitas Jember
JL. Kalimantan 37, Jember 68121
Telp. 0331-330224, VOIP. 0319
e-mail :upt-penerbitan@unej.ac.id

ISBN: 978-602-5617-07-2

Hak Cipta dilindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak tanpa ijin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun, baik cetak, *Photoprint* maupun *microfilm*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan kehadiran Allah SWT Tuhan yang Maha Esa, atas segala Karunia Rahmat dan Nikmat yang diberikan sehingga kami mampu melaksanakan acara rutin tahunan yaitu Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema “Penataan Regulasi Di Indonesia” yang dilaksanakan di Jember Jawa Timur, pada tanggal 10-13 November 2017. Kegiatan ini dilaksanakan atas kerjasama Antara Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Indonesia, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember.

Peserta Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ini kurang lebih 600 Peserta dari 150 Perguruan Tinggi di Indonesia yang terdiri dari peserta *Call For Paper* dan *Non Call For Paper*. Hadir pula dalam kegiatan ini perwakilan dari beberapa lembaga negara dan lembaga pemerintahan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Jember.

Kegiatan yang dilaksanakan dalam konferensi ini adalah mendengarkan orasi ilmiah Menteri Hukum dan HAM Dr. Yasonna H. Laoly, selanjutnya Konferensi yang dibagi 2 (dua) sesi dengan topik pertama strategi perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, dan topik kedua perbandingan penataan regulasi di berbagai negara dengan menghadirkan *Keynote Speaker* Kepala Staf Kepresidenan RI Teten Masduki. Adapun narasumber saat Konferensi adalah Hakim Konstitusi Prof. Dr. Saldi Isra, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, Gubernur Jawa Timur Dr. Soekarwo, Prof. Yuzurua Shimada dari Nagoya University, Prof. Simon Butt dari Sidney University, Dr. Daniel Heillman dari Hans Seidel Stiftung Jerman dan Dr. Harjono Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Setelah Sesi Konferensi Selanjutnya juga diselenggarakan *Parralel Group Discussion* (PGD) dengan 3 tema yaitu perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta pengujian peraturan perundang-undangan satu atap. Untuk tiap-tiap PGD juga diisi oleh narasumber sebagai pemantik diskusi dalam hal ini diantaranya ada Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur

Hamzah, Dr. Zainal Arifin Mochtar dari Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada, Dr. Susi Dwi Harjanti dari Universitas Padjajaran, Oce Madril, SH, L.LM dari Universitas Gadjah Mada dan Feri Amsari, SH, L.LM. Pusako.

Konferensi ini telah menghasilkan rekomendasi yang disebut dengan *Jember Recommendation* (Rekomendasi Jember). Rekomendasi jember berisikan Strategi Perampingan dan harmonisasi Regulasi di Pusat dan Daerah; Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan; dan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi. Hasil rekomendasi konferensi ini didorong agar dapat dipergunakan oleh Presiden RI dan pihak terkait dalam melakukan penataan regulasi di Indonesia.

Dalam kesempatan ini, kami menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada lembaga yang telah mendukung pelaksanaan Konferensi ini yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),
2. Mahkamah Konstitusi (MK),
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,
4. Pemerintah Provinsi Jawa Timur; dan
5. Pemerintah Kabupaten Jember.

Semoga kerjasama yang baik ini dapat terus berlanjut di masa-masa akan datang.

Jember, 1 Desember 2017

Panitia KNHTN Ke-4

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN ISBN	ii
SUSUNAN PANITIA	ii
SUSUNAN TIM REVIEWER	ii
SAMBUTAN PANITIA	iii
DAFTAR ISI	v
HALAMAN REKOMENDASI KN HTN 4	xii

TEMA I

STRATEGI PERAMPINGAN DAN HARMONISASI REGULASI PUSAT DAN DAERAH

1	<i>Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi</i>	1
	Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani	
2	<i>Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Investasi dalam Mengejawantahkan Demokrasi Ekonomi Pancasila</i>	20
	Muhammad Ikhsan Alia Andre Aulia Rahman	
3	<i>Menata Praktik Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Rangka Penguatan Regulasi Pusat Dan Daerah</i>	42
	Bachtiar	
4	<i>Penataan Regulasi Paket Undang-Undang Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Konstitusional</i>	64
	Beni Kurnia Illahi	
5	<i>Penataan Regulasi Melalui Penataan Syarat Pejabat Dengan Kewenangan Membentuk Peraturan Perundang-Undangan</i>	93
	Budiman N.P.D Sinaga	
6	<i>Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah</i>	102
	Dani Muhtada & Ayon Diniyanto	
7	<i>Peraturan Desa, Penataan Kewenangan Dan Mekanisme Hukum Pembatalannya Dalam Format Otonomi Desa Di Indonesia</i>	117
	Eddy Asnawi & Yasrif Yakub Tambusai	

8	<i>Sinkronisasi Dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia</i>	135
	Erik Sepria	
9	<i>Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemerintah Daerah Dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Deregulasi Pemerintah</i>	159
	Erna Ratnaningsih	
10	<i>Penataan Perda Bermasalah Pasca Putusan MK, MA Harus Bagaimana</i>	177
	Fajar Laksono Suroso	
11	<i>Harmonisasi Perbedaan Paradigma Antara Rezim Hukum Upa Dengan Rezim Hukum Uu Perbendaharaan Negara Dalam Mengatur Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah</i>	194
	Hengki Andora	
12	<i>Menemukan Formulasi Diet Regulasi</i>	206
	Ibnu Sina Chandranegara	
13	<i>Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia</i>	237
	Jimmy Z. Usfunan	
14	<i>Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah Dan Urgensi Revisi Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan</i>	266
	Luthfi Widagdo Eddyono	
15	<i>Penguatan Prolegas Sebagai Dasar Politik Pembentukan Perundang-Undangan</i>	283
	Mei Susanto	
16	<i>Menakar Konsep Omnibus Law Dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara</i>	303
	Mirza Satria Buana	
17	<i>Harmonisasi Dan Sinkronisasi Regulasi Agraria (Kajian Over Regulasi Di Bidang Agraria)</i>	322
	Rofi Wahanisa	
18	<i>Peluang Dan Tantangan Penataan Regulasi Bidang Pemerintahan Daerah</i>	342
	Rozi Beni	
19	<i>Dinamika Regulasi Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi</i>	364
	Taufiqurrohman Syahuri	

20	<i>Politik Hukum Penataan Regulasi Di Bidang Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup Dalam Kerangka Harmonisasi Hukum</i>	371
	Wahyu Nugroho	
21	<i>Pengharmonisasian Peraturan Daerah</i>	399
	Yeni Nel Ikhwan	
22	<i>Perihal Menata Regulasi</i>	415
	Zainal Arifin Muchtar	
23	<i>Benturan Regulasi Dan Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi</i>	422
	Veri Junaidi & Adam Mulya Bungamayang	
24	<i>Strategy And Regulatory Reform Practices In Japan: Harmonization Of Central And Local Regulations In The Era Of Local Autonomy</i>	443
	Yuzuru Shimada	
25	<i>Penataan Regulasi, Teori Dan Kritiknya</i>	456
	Herlambang P. Wiratraman	
 TEMA II		
PENATAAN ULANG JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA		
26	<i>Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	470
	Aan Eko Widiarto	
27	<i>Implikasi Otonomi Khusus Papua Terhadap Efektifitas Pembentukan Regulasi Daerah Berbasis Orang Asli Papua</i>	493
	Ariyanto, Derita Prapti Rahayu & Yenny Febrianty	
28	<i>Sengkarut Produk Hukum Ratifikasi Perjanjian Internasional: Paradigma Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	511
	Ari Wiryadinata	
29	<i>Strategi Legislasi Sebagai Upaya Simplikasi Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	530
	Darwance	
30	<i>Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia</i>	550
	Faizal Akbar Nasution	

31	<i>Penataan Ulang Terhadap Jenis Peraturan Yang Mendapatkan Pelimpahan Dari Undang-Undang (Peraturan Delegasi Dari Undang- Undang) Dalam Sistem Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dan Kedudukan Jenis Peraturan Tersebut Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan</i> Fitriani Ahlan Sjarif	567
32	<i>Judicial Review Ketetapan MPR/S Di Mahkamah Konstitusi</i> Hayatun Na'imah	594
33	<i>Kewenangan Pengujian Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap UUD NRI Tahun 1945</i> I Gusti Bagus Suryawan & Indah Permatasari	615
34	<i>Penataan Peraturan Pelaksana Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Nomor 27/Puu-Xiii/2011)</i> Satya Arinanto dan Ike Farida	631
35	<i>Urgensi Perampingan Dan Penataan Regulasi Sebagai Upaya Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pelayanan Publik</i> Imam Ropii	650
36	<i>Penataan Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan Menurut UUD NRI 1945</i> Khairul Fahmi	665
37	<i>Beberapa Pemikiran Dasar Dalam Mendesain Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)</i> Lukman Hakim	687
38	<i>Penataan Ulang Jenis Dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia</i> Muin Fahmal	701
39	<i>Restrukturisasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i> Proborini Hastuti	725
40	<i>Rekonstruksi Hierarki, Dan Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Peraturan Darurat</i> Perdana Ahmad Saifulloh	738
41	<i>Revitalisasi Pengaturan Perppu Dalam Bingkai Penataan Regulasi Di Indonesia</i> Reza Fikri Febriansyah	765

42	<i>Pengaruh Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan</i>	784
	Ricca Anggraeni & Muhammad Ihsan Maulana	
43	<i>Merawat Keadilan Sosial Bagi Masyarakat Hukum Adat: Urgensi Penataan Regulasi Melalui Pembentukan Undang-Undang Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat</i>	806
	Sulaiman	
44	<i>Peraturan Mahkamah Agung Dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</i>	825
	Vica Jillyan Edsti Saija	
45	<i>Surat Edaran (SE) "Duri" Dalam Tata Perundang-Undangan Indonesia</i>	845
	Wendra Yunaldi	
46	<i>Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Pendekatan Asas 3E (tinjauan asas-asas dalam undang-undang No. 12 Tahun 2011)</i>	855
	Lita Tyesta ALW	
47	<i>Rekonstruksi Hierarki Norma Dalam Penataan Regulasi Di Indonesia</i>	867
	M. Guntur Hamzah	
48	<i>Problematika Hirarkhi Peraturan Peundang-Undangan Indonesia (Studi Pasal 8 Ayat (1) Uu 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)</i>	880
	Yahya Ahmad Zein	
49	<i>Perkembangan Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusi</i>	897
	Bayu Dwi Anggono	

TEMA III

PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SATU ATAP DI MAHKAMAH KONSTITUSI RI

50	<i>Idealitas Satu Pintu Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi</i>	911
	Abdul Wahid	
51	<i>Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi</i>	927
	Agus Riewanto	

52	<i>Persoalan Judicial Review Dalam “Dua Atap”</i>	948
	Bisariyadi	
53	<i>Kompatibilitas Karakteristik Pengujian Peraturan Pada Mahkamah Agung Dalam Pengujian Produk Hukum Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015 Dan 56/Puu-Xiv/2016</i>	968
	Dian Agung Wicaksono & Luthfi Dwi Hartono	
54	<i>Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Penataan Regulasi</i>	984
	Dody Nur Andriyan	
55	<i>Judicial Review Dalam Perspektif Supremasi Konstitusi</i>	1005
	Dri Utari Christina Rachmawati	
56	<i>Urgensi Integrasi Judicial Review Kepada Mahkamah Konstitusi</i>	1027
	Iza Rumesten RS	
57	<i>Penyatuan Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi: Evaluasi Dan Format Pelaksanaan Judicial Review Kedepan</i>	1041
	M Nurul Fajri	
58	<i>Constitutional Preview Sebagai Upaya Menciptakan Perundangan Yang Efisien Dan Berkeadilan</i>	1060
	Manunggal K. Wardaya	
59	<i>Pengujian Satu Atap: Perluasan Kewenangan Mk Dalam Judicial Review Dapat Mencegah Korupsi Legislasi</i>	1069
	Mariyadi	
60	<i>Penyatuan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi,(Tinjauan Sejarah Dan Praktek)</i>	1086
	Rahayu	
61	<i>Integrasi Uji Materi Di Mahkamah Konstitusi Dapat Mencegah Penyalahgunaan Wewenang</i>	1102
	Siti Marwiyah	
62	<i>Judicial Review Regulasi Oleh Mahkamah Konstitusi</i>	1116
	Sulardi	
63	<i>Rekonstruksi Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Basis Penjaga Konstitusi</i>	1129
	Vieta Imelda Cornelis	
64	<i>Efektifitas Judicial Review Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Bingkai Satu Atap</i>	1141
	Wenny Purnama Yantje	

65	<i>Redesain Pengujian Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	1156
	Zulkifli Aspan	
66	<i>Kebutuhan Menyatukan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi</i>	1171
	Fadli Ramadhanil	

HALAMAN REKOMENDASI
REKOMENDASI JEMBER (*JEMBER RECOMMENDATIONS*)
TENTANG
PENATAAN REGULASI DI INDONESIA
JEMBER, 12 NOVEMBER 2017

Terkait dengan penataan regulasi di Indonesia, melalui Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4 yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Universitas Jember, dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas di Jember tanggal 10-13 November 2017, maka untuk meningkatkan kepastian hukum dan kedayagunaan regulasi di Indonesia perlu dilaksanakan pembenahan dalam 3 (tiga) aspek penting:

1. Perampingan dan harmonisasi regulasi Pusat dan Daerah
2. Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia
3. Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi

Dalam kaitan dengan pembenahan Ketiga aspek penting tersebut, maka KNHTN ke-4 yang dihadiri oleh akademisi dari ratusan perguruan tinggi se-Indonesia, peneliti, organisasi masyarakat sipil merekomendasikan langkah-langkah perbaikan yang disebut dengan Rekomendasi Jember, sebagai berikut:

Strategi perampingan dan harmonisasi regulasi Pusat dan Daerah

Untuk mencegah pembentukan regulasi yang tidak terkendali oleh badan atau pejabat negara, serta menyelesaikan permasalahan regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron dan saling tumpang tindih yang dapat menghambat upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat

maka perlu dilakukan sejumlah langkah-langkah perbaikan oleh Pemerintah sebagai berikut:

Pertama: Untuk memangkas sejumlah regulasi yang keberadaannya tidak dibutuhkan dan regulasi yang bermasalah dari segi kepastian hukum, utamanya regulasi dibawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri), maka mendesak bagi Presiden untuk membentuk tim khusus beranggotakan unsur pemerintah, akademisi, organisasi masyarakat sipil yang bersifat *ad hoc* dengan mandat dan jangka waktu tertentu. Tim ini diperlukan mengingat sulit mengharapakan Kementerian/Lembaga untuk memangkas sendiri regulasi yang dibentuknya mengingat masih tingginya ego sektoral kementerian. Tugas Tim khusus yang juga jamak dibentuk di berbagai negara lain dalam rangka memangkas regulasi ini nantinya adalah:

- a. melakukan evaluasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat (Peraturan di bawah UU) dan peraturan kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah. Hasil evaluasi ini nantinya akan diserahkan kepada Presiden untuk diambil tindakan berupa pemangkasan terhadap regulasi yang bermasalah.
- b. merumuskan kebijakan reformasi pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka membentuk politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini pembaharuan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan mempertimbangan *best practices* dari negara-negara lain sesuai dengan kebutuhan, antara lain:
 - (i) jenis peraturan;
 - (ii) materi muatan;
 - (iii) kewenangan;
 - (iv) sistem pembentukan; dan

(v) sistem evaluasi.

Kedua, untuk mencegah regulasi bermasalah di tingkat daerah dan mengingat kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka upaya *executive preview* yaitu pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah oleh Pemerintah perlu diperkuat. Selain itu keberadaan instansi vertikal di daerah yaitu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di daerah perlu difungsikan secara optimal untuk mendampingi pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Ketiga, Penguatan kelembagaan lembaga yang bawenang membentuk peraturan perundang-undangan perlu dilakukan meliputi: Kejelasan regulasi yang dapat dibentuk, penguatan perancang peraturan perundang-undangan dan hubungannya dengan lembaga lain dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (harmonisasi dan pengundangan)

Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia

Dalam rangka penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merekomendasikan :

- a. Pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dimuat di dalam UUD 1945, bukan dalam undang-undang;
- b. Ketetapan MPR diakui sebagai jenis peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan;
- c. Secara hierarkis, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tetap sejajar dengan undang-undang. Namun materi muatan Perppu harus diatur tegas dan dibedakan dari undang-undang;
- d. Undang-undang harus memuat pengaturan masalah yang dimuat di dalamnya secara lengkap, sehingga tidak terlalu banyak delegasi pengaturan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- e. Peraturan menteri tidak dimasukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan dan bukan merupakan jenis peraturan perundang-

- undangan. Materi yang dimuat dalam peraturan menteri semestinya dimuat dalam peraturan pemerintah atau peraturan presiden;
- f. Peraturan yang dibuat oleh Lembaga Negara yang pembentukannya diatur dalam UUD 1945 maupun undang-undang, secara hierarki sejajar dengan peraturan presiden;
 - g. Materi muatan peraturan daerah khusus mengenai ketentuan pidana perlu dikaji lebih jauh;
 - h. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan yang direkomendasikan:
 - (i) UUD
 - (ii) UU/Perpu
 - (iii) Peraturan Pemerintah
 - (iv) Peraturan Presiden/Peraturan Lembaga-lembaga Negara yang dibentuk sesuai UUD dan UU
 - (v) Peraturan Daerah Provinsi atau nama lain
 - (vi) Peraturan Daerah Kabupaten/kota atau nama lain
 - (vii) Peraturan Desa atau nama lain

Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi

1. Pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) seharusnya merujuk pada teori *hierarki* norma dan menguatkan konsistensi norma, sehingga diperlukan satu lembaga yang menjaga konsistensi norma.
2. Apabila peraturan perundang-undangan yang di atas diuji, maka harus mengikat peraturan yang ada di bawahnya.

Adapun terkait praktik pengujian peraturan perundang-undangan yang terpisah di Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang) dan Mahkamah Agung (Peraturan perundang-undangan dibawah UU) seperti saat ini, maka berdasarkan beberapa pertimbangan sebaiknya disatukan di Mahkamah Konstitusi. Adapun argumentasi agar pengujian peraturan perundang-undangan dilaksanakan dalam format satu atap di Mahkamah Konstusi adalah sebagai berikut:

1. Pengujian peraturan perundang-undangan dua atap tentu menyulitkan para pencari keadilan (*justice seeker*) dalam perspektif *human rights based constitutionalism*.
2. Kebijakan hukum harus mempertimbangkan aspek ekonomi (efisiensi dan manfaat), sehingga proses Pengujian peraturan perundang-undangan mencerminkan asas cepat, sederhana dan biaya murah
3. Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap mempertegas peran Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution*.

Adapun metode untuk mendorong perubahan menuju penyelenggaraan *judicial review* satu atap di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Perubahan konstitusi secara formal (*formal constitutional change*), melalui amandemen konstitusi Pasal 24A dan 24C UUD NRI 1945. Amandemen tersebut didorong secara bertahap, misalnya tahap paling awal adalah terkait dengan cabang kekuasaan kehakiman.
2. Perubahan konstitusi secara informal (*Informal constitutional change*), melalui sejumlah proses perubahan konstitusi yang mengembangkan gagasan dan argumentasi yang sejalan dengan prinsip-prinsip penyatuatapan proses *judicial review*.
3. Sebagai “Solusi antara”, dengan merujuk pada doktrin penyatuatapan *judicial review* yang menguatkan dan mengefektifkan kekuasaan kehakiman, perlu diperkuat melalui pengembangan forum akademik serta mendorong penataan *judicial review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Khususnya penataan Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-undangan baik di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Demikianlah rekomendasi ini dibuat dan disampaikan dengan maksud dan tujuan untuk menata regulasi dan perbaikan ketatanegaraan di Indonesia.

Jember, 12 November 2017

Atas nama seluruh Peserta Konferensi Nasional Hukum Tata Negara
(KNHTN) Ke - 4

Penyelenggara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke - 4:

1. Prof. Dr. Moh. Mahfud, MD (Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara – Hukum Administrasi Negara (AP HTN-HAN)).
2. Dr. Bayu Dwi Anggono (Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember).
3. Feri Amsari, SH, LL.M (Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas)

IDEALITAS SATU PINTU PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI MAHKAMAH KONSTITUSI¹

Oleh: Dr. Drs. Abdul Wahid, SH., MA.²

I. PENDAHULUAN

“Non est vivere sed valere vita est” demikian bunyi kata mutiara yang artinya hidup itu sia-sia jika tidak bermakna. Kata mutiara ini mengingatkan setiap elemen bangsa, khususnya yang menjadi pilar-pilar negara untuk selalu melakukan suatu aktifitas yang tidak sekedar bisa berbuat, melainkan menunjukkan aktifitas yang bermakna.

Sudah banyak pilar negara yang menunjukkan atau memproduksi suatu perbuatan, namun perbuatan yang dilakukannya tidak bermakna. Apa yang dilakukannya tidak memberikan yang terbaik untuk dan demi negara (rakyat), melainkan demi dan untuk diri, keluarga, partai, atau krooni-kroninya. Bentuk aktifitas yang dilakukannya seolah-olah memang untuk dan demi negara, karena selalu dikaitkan dengan symbol-simbol negara atau kekuasaan yang diembannya, padahal obyektifita atau sejatinya, apa yang diperbuatnya tidak memberikan yang terbaik pada negaranya.

Dalam ranah itu, negara atau rakyat sebatas dipinjam untuk membenarkan atau menguatkan apa yang diperbuat dan yang menjadi target-targetnya. Perbuatan yang dilakukannya seharusnya untuk kepentingan strategis dan fundamental bangsa, namun yang ditunjukkannya berlaku sebaliknya, yakni mendustai atau memberlakukan dan menyebarkan berbagai bentuk praktik demagogisme.

Begitu pula dalam membentuk norma yuridis, seharusnya dalam pembentukannya haruslah berorientasi menjiwai identitas (jati diri) Indonesia sebagai negara hukum. Hukum yang dibuat merupakan instrumen yang menjaga atau memenuhi hajat hidup rakyat dan bangsa ini. Kalau idealitas ini bisa dipenuhi, maka setidaknya ada kekuatan penting yang mewarnai bangunan negara hukum.

Negara hukum tidak bisa dilepaskan dari bangunan negara demokrasi. Hukum yang adil hanya ada dan bisa ditegakkan di negara yang demokratis. Dalam negara yang demokrasi, hukum diangkat, dan merupakan respon dari

¹ Makalah disampaikan dalam acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema “Penataan Regulasi di Indonesia”. pada tanggal 10-13 November 2017, di Jember Jawa Timur

² Penulis adalah tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Wakil Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Malang

aspirasi rakyat. Oleh sebab itu hukum dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.³ Jika substansi hukumnya demikian, maka kita tidak akan banyak menyaksikan berbagai perilaku kesia-siaan atau kehilangan makna yang ditunjukkan elitis atau pilar negara yang tidak baik.

Mohammad Yamin dalam bukunya yang cukup populer berjudul *Proklamasi dan Konstitusi* juga menyebutkan bahwa di negara kita (Indonesia) undang-undanglah (peraturan perundang-undangan) dan bukannya manusia yang harus memerintah. Undang-undang yang memerintah haruslah undang-undang yang adil bagi rakyat.⁴ Yamin menghendaki suatu produk yuridis yang menjadi “panglima utama” yang memerintah dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dan bukan manusia-manusianya.

Apa yang disampaikan oleh Yamin tersebut memang bersifat general, tetapi sangat jelas yang dituju adalah manusia atau subyek yuridisnya. Yamin tidak menginginkan Indonesia diperintah di luar garis norma yuridis. Manusia yang dipercaya menjadi pelaksananya harus tunduk pada hukum. Idealitas ini tentu saja berkonsekuensi pada pembentuknya, yakni manusia yang mendapatkan kepercayaan merumuskan dan memebntuk peraturan perundang-undangan.

Secara tidak langsung, Friedrich Julius Stahl mengingatkan bahwa negara hukum harus memenuhi (memiliki) empat unsur (elemen) yaitu: (1) terjaminnya Hak Asasi Manusia (HAM), (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan (4) peradilan tata usaha negara. Unsur yang diajukan Julian Stahl ini memberikan beban pada pembentuk hukum, bahwa terdapat banyak kepentingan strategis yang direlasikan dengan produk yuridis. AV. Dicey membenarkan bahwa negara hukum terdiri atas unsur: (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, dan (3) *human rights*.⁵ Beberapa unsur ini mengingatkan kalau setiap elitis negara yang mendapatkan kepercayaan membentuk norma yuridis tidak boleh main-main atau membuat norma yuridis dengan sedekar “asal punya” produk yuridis berlabel nasionalistik, karena norma yuridis yang diproduksi ini menentukan kualitas konstruksi negara hukum.

Produk yuridis jelas berpengaruh dalam menentukan bangunan negara hukum. Kuat tidaknya bangunan negara hukum ditentukan oleh kualitas produksinya. Produk yuridis merupakan produk yang digunakan

³Purnadi Purbacaraka & M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), 18-24.

⁴Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1983), 21-22.

⁵ Umar Kasim, *Negara Hukum (Teori-teori yang dapat dikembangkan)*, (Jakarta: Intan Pustaka, 2010), 14.

sebagai pijakan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan, sehingga praktik penyelenggaraan pemerintahan atau tata kelola kehidupan bermasyarakat ditentukan oleh kualitas aturan main (norma yuridis) yang dijadikan pijakannya.

Di negara ini, masih demikian banyak produk norma yuridis baik dalam bentuk Undang-undang (UU) maupun Peraturan Daerah (Perda) misalnya yang sebatas dibuat, yang karena standarnya sebatas dibuat ini, maka produknya gagal memenuhi hajat rakyat atau pencari keadilan. Akibat kondisi produk yuridis ini, uji materi diajukan oleh berbagai pihak atau pencari keadilan ke lembaga-lembaga yang mendapatkan kepercayaan dari negara untuk melakukan uji materi atau *judicial review*-nya. Salah satu lembaga strategis era reformasi yang mendapatkan kepercayaan melakukan uji materi produk hukum itu adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

II. PEMBAHASAN

Pembentukan Hukum Berbasis Hajat Masyarakat

Sudah tidak sedikit negara ini melakukan produk legislasi. Hal ini dilakukan seiring dengan tuntutan reformasi atau gerakan pembaruan hukum Indonesia. Pembaruan dilakukan sebagai manifestasi aspirasi masyarakat, atau setidaknya aspirasi sekelompok anggota masyarakat. Pembaruan hukum menjadi wajah empirik dan historis suatu masyarakat atau bangsa. Era reformasi ini bahkan bisa disebut sebagai perjalanan waktu monumental terhadap karya-karya badan legislatif seiring dengan banyaknya norma-norma yuridis yang diproduksi, baik produknya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), Peraturan Daerah maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari sudut kreatifitas, khususnya Peraturan Daerah (Perda), barangkali produk legislatifnya sudah tergolong luar biasa. Masing-masing daerah berlomba melakukan penataan regulasinya, baik dalam bentuk melakukan pembaruan terhadap norma-norma yang sebelumnya sudah ada maupun melakukan pembentukan yang berangkat dari inisiasi yang benar-benar sebagai produk baru.

Aktifitas melakukan penataan regulasi di daerah itu logis dan bahkan obyektif, karena tuntutan penguatan otonomi daerah bukan hanya membutuhkan dukungan pembentukan atau pembauran norma yuridis yang sejalan dengan hajat masyarakat di daerah, tetapi pemerintah pusat pun banyak memproduksi norma yuridis yang bersifat mendelegasikan atau memerintahkan daerah untuk “mengadakan” norma yuridis yang sejalan dengan kebutuhan daerah.

Hajat masyarakat yang dinamis dan diversifikatif menjadi konsekuensi logis yang menuntut dilakukannya pembaruan norma yuridis, karena norma yuridis merupakan pijakan yang dibutuhkan masyarakat. Kalau hajat masyarakat menuntut pijakan atau perlindungan, tidak bisa tidak, jaminan norma yuridis yang mengaturnya harus ada (terbentuk atau terwujud).

Sayangnya, dalam perjalanan waktu, tidak setiap produk legislasi sejalan secara substansial dengan norma peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Banyak produk legislatif yang berlawanan dengannya, misalnya Undang-undang (U) yang secara substansial berlawanan dengan konstitusi (Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945).

Masyarakat yang merasa dirugikan hak-haknya akibat produk legislasi tidak tinggal diam. Baik di ranah produk badan legislatif pusat maupun daerah, masyarakat melakukan reaksi ketika terdapat produk yang merugikan kepentingannya atau berlawanan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Permintaan uji materi produk legislatif menjadi cermin bahwa ada kepentingan atau hajat rakyat yang tidak seirama dengan produk norma yuridisnya. Dalam ranah ini, tentu saja yang dipersoalkan adalah otoritas negara sebagai pihak yang paling bertanggungjawab yang telah mendelegasikan kewenangannya pada badan legislatif.

Eksistensi negara menjadi kebutuhan bersama untuk melindungi dan memenuhi hak-hak individu warga negara serta menjaga tertib kehidupan sosial bersama. Kebutuhan tersebut dalam proses perjanjian sosial termanifestasi menjadi cita-cita atau tujuan nasional yang hendak dicapai sekaligus menjadi perekat antara berbagai komponen bangsa.⁶

Untuk mencapai cita-cita atau tujuan tersebut, disepakati pula dasar-dasar organisasi dan penyelenggaraan negara. Kesepakatan tersebutlah yang menjadi pilar dari konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh William G. Andrew bahwa terdapat tiga elemen kesepakatan dalam konstitusi, yaitu (1) tentang tujuan dan nilai bersama dalam kehidupan berbangsa (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) tentang aturan dasar sebagai landasan penyelenggaraan negara dan pemerintahan (*the basis of government*); dan (3) tentang institusi dan prosedur penyelenggaraan negara (*the form of institutions and procedure*).⁷

Aturan dasar itu yang diinginkan Andrew itu sejatinya mengingatkan pada setiap elemen strategis kekuasaan, bahwa dalam penyelenggaraan

⁶ Hilmi Arisansi, dkk, *Mewujudkan Konstruksi Negara Hukum*, (Surabaya: Sasana Media, 2016), 2.

⁷ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), 12 – 13.

kehidupan bermasyarakat dan bernegara ini, norma yuridis merupakan kebutuhan fundamental yang menentukan, sehingga siapapun yang menjadi penyelenggara kehidupan bernegara atau bermasyarakat, akan mempunyai pijakan yang bena jika norma atau aturannya sudah terbentuk.

Kita bisa memahami, bahwa kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh dan diselenggarakan berdasarkan legitimasi religius, legitimasi ideologis eliter atau pun legitimasi pragmatis.⁸ Namun kekuasaan berdasarkan legitimasi-legitimasi tersebut dengan sendirinya mengingkari kesamaan dan kesederajatan manusia, karena mengklaim kedudukan lebih tinggi sekelompok manusia dari manusia lainnya. Selain itu, kekuasaan yang berdasarkan ketiga legitimasi diatas akan menjadi kekuasaan yang absolut, karena asumsi dasarnya menempatkan kelompok yang memerintah sebagai pihak yang berwenang secara istimewa dan lebih tahu dalam menjalankan urusan kekuasaan negara. Kekuasaan yang didirikan berdasarkan ketiga legitimasi tersebut bisa dipastikan akan menjadi kekuasaan yang otoriter.⁹

Konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial,¹⁰ untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara.¹¹

Mahfud MD menyebut, bahwa untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara (penguasa) akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka pemberian dan

⁸ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), 30–66.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2005), 2.

¹⁰ Setidaknya terdapat tiga macam teori kontrak sosial masing-masing dikemukakan oleh John Locke, Thomas Hobbes, dan J.J. Rousseau yang masing-masing melahirkan konsep negara yang berbeda-beda. George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston, 1961), 517–596.

¹¹ Jimly Ashiddiqy, *Loc.Cit.*

penyelenggaraan kekuasaan itu harus berdasarkan hukum. Inilah makna prinsip negara hukum baik dalam konteks *rechtsstaats* maupun *rule of law*. Hukum menjadi piranti lunak (*soft ware*) yang mengarahkan, mengatur, membatasi, serta mengontrol penyelenggaraan negara.¹² Penyelenggaraan kekuasaan (pemerintahan) baik di tingkat pusat maupun daerah bisa dikontrol kesesuaiannya dengan norma hukum. Disinilah makna betapa urgentnya norma yuridis dibuat atau dibentuk sebaik-baiknya.

Selain Mahfud MD, Jimly Asshiddiqie juga mengingatkan, bahwa dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.¹³

Satjipto Rahardjo lebih mendalam mengingatkan, bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 jelas menyatakan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia ialah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Berdasarkan hal ini, maka tepat apabila Indonesia memastikan diri sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaats*). Namun, yang perlu diingat ialah, bahwa sesungguhnya Indonesia bukanlah sekadar *rechtsstaats* yang biasa, melainkan *rechtsstaats* yang modern.¹⁴ Peringatan ini jelas menyebut, pertama, norma yuridis yang dijalankan merupakan perwujudan bangunan Indonesia sebagai negara hukum, kedua, konstruksi kebernegaraan yang diidealkannya adalah yang bersifat modern.

Maksud dari istilah *rechtsstaats* yang modern ialah bahwa kesejahteraan umum menjadi tujuan utama dari bangsa Indonesia, sehingga penyelenggara negara harus mampu menjadi agen bagi terwujudnya tujuan negara itu.¹⁵ Kemodernan seperti ini bukan hanya diletakkan pada pengimplementasian konstitusi yang progresif, tetapi juga penghilangan atau

¹²Mahfud MD, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2009). 2.

¹³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 152-162.

¹⁴Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Press, 2008). 43.

¹⁵Endra Wijaya, dkk, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Bentuk Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Naskah Jurnal Konstitusi Vol. II, No 1, 2012, PKK Fakultas Hukum Undiknas, 107.

penyingkiran berbagai bentuk penyakit yang mencoba menggerus atau mereduksi keterlaksanaan dealitas supremasi konstitusi. Reduksi “kemuliaan” supremasi konstitusi bisa terjadi akibat produk norma yuridis dibawahnya tidak “membahasakan” atau bercorak paradoksal dengan yang diidealitaskan konstitusi.

Logis jika gejala ketidakseiramaan (“ketidaksebahasaan”) norma itu kemudian harus mendapatkan koreksi dari lembaga yang berkompeten. Lembaga yang berkompeten itu mendapatkan peran untuk mengoreksi kekurangan, kekeliruan, atau ketidakbenaran (“ketidaksebahasaan”) produk legislatif dari berbagai aspeknya.

Belajar pada *Judicial Review* yang dilakukan MK

Salah satu lembaga yang medapatkan kepercayaan secara konstitusional untuk melaksanakan pengujian produk legislatif dalam bentuk UU adalah Mahkamah Konstitusi. Pembentukan MK yang independen merupakan wujud implementasi gagasan negara hukum, yang salah satu cirinya adalah menempatkan (memosisikan) konstitusi sebagai hukum tertinggi, sehingga konstitusi tersebut harus dilindungi atau dijaga dari tindakan yang menyimpang. Artinya MK dibentuk untuk terciptanya kehidupan bernegara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum di Indonesia. Berfungsinya MK sebagai kekuasaan kehakiman yang independen merupakan katup penekan atas tindakan pelanggaran hukum di bidang ketatanegaraan tanpa terkecuali. Selain itu, keberadaan MK merupakan keharusan bagi suatu negara hukum yang demokratis dan merupakan konsekuensi perkembangan ketatanegaraan, serta politik hukum konstitusi.¹⁶ Menjaga atau melindungi konstitusi diantaranya dengan mengoreksi melalui uji materi terhadap setiap produk legislatif yang bertentangan dengan konstitusi.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD.” Kewenangan ini jelas sekali, bahwa MK mendapatkan peran strategis secaa konstitusional yang menentukan nasib produk legislatif (UU).

Ketika ada permohonan dari pemohon ke MK mengenai eksistensi UU yang dinilainya bertentangan dengan konstitusi, maka MK berkewajiban mengujinya. Pemojon mengajukan permohonan ke MK untuk meminta pembatalan, baik seluruh isi maupun sebagian dari produk legislasi.

¹⁶Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), 77.

Persoalannya mengapa suatu produk legislasi, baik sebagian maupun seluruhnya, ada yang sampai dibatalkan oleh MK?

Dibatalkannya produk legislasi itu idealnya menjadi eksaminasi atau menampar peran badan legislatif, karena badan legislatif dalam menjalankan kinerjanya di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan banyak staf ahli, disamping dukungan anggaran yang memadai.

Banyaknya dukungan terhadap kinerja badan legislatif itu seharusnya membuat produk yuridis berkualitas atau memenuhi standar pembentukan hukum yang baik, dan bukannya produk hukum (UU) yang cacat atau mengandung kontaminasi normatif, yang beresiko diajukan *judicial review*.

Kondisi yang menguji citra kinerja badan legislatif tersebut, tidak terelakkan menjadi salah satu faktor penting yang menentukan kinerja yudisial MK dalam melaksanakan amanat konstitusi. Tuntutan masyarakat pada kinerja badan legislatif sudah ditunjukkan dalam bentuk pengajuan *judicial review* kepada MK, yang pengajuan ini mengindikasikan ketidakpuasan (kekecewaan) terhadap kinerja legislasi badan legislatif yang dinilai produknya berlawanan dengan konstitusi.

Produk badan legislatif (UU) yang diajukan *judicial review* oleh masyarakat ke MK tidaklah lepas dari kualitas tidaknya norma yuridis yang dirumuskan atau dihasilkannya. Kalau norma yuridisnya berkualitas atau secara moral, filosofis, sosiologis, dan yuridis terpenuhi dalam perumusannya, tentulah masyarakat tidak akan sampai mengeksaminasi atau repot-repot menyibukkan diri mengajukan *judicial review* ke MK.

Roscoe Pound berpendapat, bahwa hukum beridealisme merekayasa hajat masyarakat atau hukum merupakan alat perubahan sosial (*as a tool of social engeneering*), Intinya hukum sebagai alat untuk mengubah atau memperbaiki masyarakat ke arah yang lebih baik, lebih maju atau lebih progresif.¹⁷ Peran meluruskan orientasi yuridis demikian dijalankan oleh MK dengan secara langsung mengkritisi kinerja badan legislatif. Artinya badan legislatif diindikasikan belum berupaya memproduksi norma yuridis secara berkualitas (misalnya belum sesuai dengan prinsip/asas dan regulasi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan).

Dengan dukungan tenaga ahli, studi banding, dan dana memadai, serta aspek lainnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan, adalah logis jika menimbulkan kecurigaan, setidaknya penilaian banyak pihak. Saat Mahfud MD menjadi ketua MK, ia mengingatkan keniscayaan terjadinya gejala barter politik dengan produk legislasi. Artinya ada indikasi bahwa Undang-Undang dibuat karena adanya tukar menukar kepentingan politik

¹⁷Hilmi Arisandi, dkk, *Op.Cit.* 11.

oleh para pembuatnya. Undang-Undang dibuat dengan mengakomodasi kepentingan dari pemerintah, DPR, partai dan LSM. Akibatnya tukar menukar kepentingan dalam membuat undang-undang masih tinggi.¹⁸

Jika berpijak pada pandangan Mahfud MD itu, maka dapat ditafsirkan bahwa dalam penyusunan RUU (Rancangan Undang-undang) menuju pengesahan (menjadi UU), kekuatan politik bisa saja melakukan barter atau terjerumus dalam tawar menawar dengan cara saling memasukkan kepentingan strategisnya dalam RUU (melalui Pasal atau ayat atau rumusan kata-kata) supaya RUU yang dikontaminasi ini, di kemudian hari bisa menjadi pijakan yuridis yang mengakomodasi kepentingannya masing-masing.

Pernyataan ketua MK tersebut seolah kembali mengingatkan masyarakat tentang kemungkinan “bermainnya” secara demoralitas dan kolaborasi kriminalistik elemen politik dalam mempengaruhi dan “mengotori” penyusunan norma hukum melalui pola politik barter kepentingan. Dari pesan Mahfud MD, masyarakat diajak berfikir secara kritis, bahwa tidak selalu produk negara yang bernama UU (termasuk produk badan legislatif lainnya), benar-benar sebagai produk suci atau steril dari pesan sponsor yang mengotorinya. Masalahnya, apa jadinya suatu produk hukum di kemudian hari, jika yang berlaku di masyarakat, ternyata suatu produk yang sarat pesanan sponsor atau produk barter kepentingan politik dan ekonomi.

Penilaian seperti Mahfud MD itu secara tidak langsung disampaikan Van Apeldoorn yang menyatakan, bahwa hukum sangat sulit untuk dibuat, karena tidak mungkin untuk mengadakannya yang sesuai dengan kenyataan.¹⁹ Dalam ranah ini barangkali Apeldoorn menangkap adanya kemungkinan bahwa suatu produk hukum itu sulit sekali steril dari intervensi kepentingan subyektif pembuatnya, apalagi dengan pengaruh kekuatan politik, yang kekuatan ini nyata-nyata bermaksud menyalahgunakannya.

Memang pikiran tersebut, bisa dipahami, karena *pertama*, aktor politik yang berada dibalik produk legislasi, adalah elemen partai politik (parpol) atau lainnya yang diperintahkan menjadi kreator, inovator, dan suksesor di bidang pembaruan hukum nasional. Mereka merupakan kumpulan elemen strategis yang diberi kepercayaan untuk membidani hingga menyetujui berlakunya RUU.

Dalam ranah tersebut, antara ide-ide cerdas dengan ide-ide dari kelompok yang bermain atau mencoba membarterkan kepentingannya jelas

¹⁸<http://www.beritasatu.com/nasional/89628-barter-kepentingan-politik-dalam-pembuatan-uu-masih-tinggi.html>. Akses 15 Agustus 2017.

¹⁹L. J. Van Apeldoorn, *Op.Cit*, 13.

bisa saja mewarnai produk legislasi bilamana “pesan sponsor” banyak menghegemoninya. Mereka bisa bermain dengan ragam kekuatan politik, kelompok strategis, kekuatan pemilik modal, dan elemen lainnya, yang dikalkulasi menguntungkannya, baik menguntungkan secara individual maupun kelompok eksklusifnya.

Kedua, dari realitas selama ini, tidak sedikit produk yuridis (UU) yang diajukan atau dimohonkan uji materiil oleh pemohon ke MK akibat secara substansial produk legislasi ini dinilainya mengandung cacat atau bernilai paradoksal dengan konstitusi (Undang-undang Dasar 1945). Tingkat keberlawanan produk ini ditafsirkan oleh pemohon misalnya sudah sampai pada tahap keseriusan yang “istimewa”. Ketika misalnya ada produk UU yang sampai beberapa kali dan di sejumlah pasal diajukan uji materi oleh pemohon ke MK, maka ini mengindikasikan tingkat keterparahan, minimal “keganjilan” produk badan legislatif ini.

Sebagai bukti, sejak MK berdiri tahun 2003, sudah ribuan kali pemohon mengajukan pengujian Undang-undang (*judicial review*). Banyaknya dan cepatnya produk legislasi diajukan *judicial review* oleh pemohon yang kemudian sejumlah diantaranya dibatalkan oleh MK, merupakan realitas yang setidaknya dapat dibaca sebagai eksaminasi substansial secara serius terhadap kinerja badan legislatif. Tuduhan kalau badan legislatif bekerja asal-asalan atau mengikuti pesan sponsor tidaklah bisa disalahkan, karena produk legislasinya “cacat substansial” yang tentu saja membuat MK harus bekerja keras memosisikan dirinya sebagai dokter yang harus melakukan “pengobatan” secara konstitusional atau menggunakan nalar filosofis untuk membedahnya.

Barangkali kelompok yang terlibat dalam barter politik produk legislasi tidak berfikir jangka panjang, kalau apa yang diperbuatnya dapat berdampak komplikatif terhadap kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Mereka hanya menimang dengan kalkulasi pragmatisme dan kapitalistik kalau yang dilakukannya dapat menguntungkan kelompok eksklusif, kepentingan sektoral, atau “birahi” politik istimewanya. Kepentingan makro jangka panjang yang berkaitan dengan jati diri Indonesia sebagai negara hukum, tidak dijadikannya sebagai prioritas. Baginya, yang terpenting bisa mengajukan RUU atau menjadi penumpang menguntungkan di atas kendaraan politik pembaruan hukum nasional.

Sosiolog hukum kenamaan Satjipto Rahardjo pernah mengingatkan, bahwa kegagalan penegakan hukum tidak semata-mata dilihat dari baik buruknya mental aparat dalam mengimplementasikannya, tetapi juga harus dilacak dari akar pembuatannya. Ketika dalam proses pembuatan ini sudah

banyak cacat, yang kemudian dititipkan atau “diintervensikan” oleh kelompok elit yang bermain atau berkolaborasi kepentingan eksklusif, maka jangan diharapkan akan terwujud penegakan hukum yang berkeadilan di masyarakat.²⁰

Menyikapi keniscayaan dampak jangka panjang tersebut, selayaknya elit politik strategis di dewan perlu melakukan rekonstruksi paradigma politik pembaruan hukum yang bebas dari pertarungan bersayap kepentingan kelompok dan parpol. Pertarungan barter politik yang direstui masuk ranah pembaruan hukum hanya akan membuahkan desakralisasi dan pembusukan penegakan hukum.

Dunia implementasi penegakan hukum hanya akan terus menjadi obyek tertawaan dan pelecehan dimana-mana, bilamana supremasi kepentingan politik (*supreme of politics*) diberikan tempat istimewa dalam mengendalikan dan mewarnai masuknya substansi hukum dalam produk legislasi. Demikian ini artinya, terserah pada elit politik yang sedang diberi peran sebagai *mujtahid* (pembaharu), mau tetap melanjutkan oportunitas dalam politik pembaruan hukum ataukah menjatuhkan opsi dalam bentuk maksimalisasi dan sakralisasi kinerja legislasinya.

Pembatalan yang dilakukan MK terhadap suatu produk legislasi seharusnya menjadi pelajaran berharga bagi badan legislatif, bahwa kinerjanya ditantang oleh MK supaya didekonstruksi dan diperbarui. Dekonstruksi dan pembaruan kinerja ini bisa berdampak pada cita-cita pembaruan hukum yang lebih progresif dan komprehensif, yakni dihasilkannya produk yuridis yang memenuhi hajat masyarakat.

MK telah menunjukkan kinerja sebagai institusi peradilan yang mengawal dan berusaha memenuhi kepentingan pencari keadilan. MK merespon dengan baik “hajat” masyarakat atau pencari keadilan sebagai wujud perannya sebagai “*mujtahid*” yang diamanati konstitusi. Seseorang atau sejumlah orang yang merasa hak-haknya hilang akibat berlakunya suatu produk yudis (UU), diberi kesempatan mengajukan permohonan ke MK, yang substansi permohonannya bisa dalam bentuk pembatalan sebagian atau seluruh kata atau kalimat dalam pasal atau ayat yang ada dalam UU yang berlawanan atau bertentangan dengan konstitusi, yang kesempatan ini sejatinya menunjukkan, bahwa MK dihadirkan oleh negara untuk memberikan yang terbaik pada negeri ini.

²⁰Hilmi Arisandi, dkk, *Op.Cit.* 12.

Satu Pintu Uji Materi di MK

Lembaga yang mendapatkan otoritas menguji materi peraturan perundang-undangan sudah diberikan oleh Negara. Konstitusi yang menjadi pondasi sacral yang mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat sudah menentukan lembaga yang ditunjuk melakukan pengujiannya. Mahkamah Konstitusi (MK) sudah jelas merupakan lembaga baru yang mendapatkan amanat konstitusional melakukan *judicial review* terhadap UU yang dinilai berlawanan terhadap konstitusi.

Meskipun secara tekstual MK “hanya” mendapatkan kesempatan (kewenangan) menguji UU yang dinilai berlawanan terhadap konstitusi, namun bukan berarti tidak ada alasan logis untuk menempatkan MK ke depan sebagai satu-satunya lembaga penguji tunggal terhadap semua produk legislatif, termasuk diantaranya Perda.

Pertama, MK sendiri sudah mendapatkan kepercayaan menguji suatu produk strategis yang bernama UU. Sebagaimana paparan di atas, kinerja MK dalam menjatuhkan putusan atas permohonan pengujian UU sudah terbukti sukses. Kesuksesan MK ini dapat dijadikan sebagai modal untuk “memaksa” MK menangani uji materi atas produk peraturan perundang-undangan lainnya (selain UU dan Perppu).

“Memaksa” MK untuk memperluas kewenangannya itu tentu saja memerlukan amandemen konstitusi, akan tetapi setidaknya alasan untuk menuntut negara supaya MK memainkan peran dalam menguji Perda tidaklah berlebihan, karena elemen MK, dalam hal ini hakim-hakimnya dapat diajak berpacu dalam menunjukkan kinerja sebagai “*mujtahid*” (pembaru) dan “*mujahid*” (pejuang) hukum.

Pandangan Bruggink dapat digunakan sebagai bagian dari langkah itu, bahwa pikiran-pikiran dasar atau bersifat fundamental yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.²¹

Dengan kata lain, kinerja yang baik dari MK dapat dikembangkan supaya menjadi lebih baik lagi dan meluas dengan pertimbangan adanya kebutuhan yang membutuhkan (menuntut) penanganan. Tentu saja yang harus turun tangan untuk mengembangkan “wilayah” uji materi ini supaya menjadi kewenangan MK adalah Presiden.

Kedua, MK juga sudah sukses menangani masalah sengketa pemilu dengan memasukkan komponen perselisihan pemilihan umum kepala daerah

²¹ Bruggink, J.J.H., *Op.Cit*, 119-120.

(pemilukada) secara langsung sebagai “area” problematika konstitusional yang diidentikkan dengan pemilu. Meski terjadi perdebatan di kalangan ahli tata Negara maupun lainnya, tetapi penanganan yang dilakukan oleh MK tergolong sukses.

Kesuksesan yang ditunjukkan MK dalam penanganan permohonan perselisihan Pemilukada itulah yang membuat MK cukup kapabel dipercaya untuk menangani uji materi peraturan perundang-undangan selain UU. Kesuksesan di lini peradilan pemilukada ini menjadi titik pijak komparatif bernilai positif yang menempatkan MK layak menjadi lembaga yang berkompoten menguji peraturan perundang-undangan selain UU.

Ketiga, MK sudah berani memutuskan kalau kewenangan melakukan uji materi atau membatalkan Perda berada di tangan MA. Putusan ini identik dengan pemberian kepastian hukum siapa atau pihak yang berkompoten dalam me-review atau membatalkan Perda. Perlu diketahui, bahwa MA merupakan lembaga peradilan yang mempunyai kompetensi menangani atau menuntaskan perkara hukum dalam jumlah perkara yang sangat banyak dari pengadilan dibawahnya, sehingga “restorasi otoritas” ke kewenangan MA berarti beban berlipat berada di pundak MA. Sampai bulan Pebruari 2017, MA masih memiliki banyak pekerjaan rumah. Setidaknya masih ada 2.375 perkara yang menumpuk di gedung MA. Meskipun jumlah perkara di MA mencapai ribuan dan meumpuk, Ketua MA Hatta Ali menyebut pihaknya sudah bekerja keras menyelesaikannya. Ketua MA ini menyebut, bahwa menumpuknya perkara di MA ini disebabkan MA kekurangan hakim.

Kalau misalnya pasca MA mendapatkan tambahan tenaga hakim yang memadai, ternyata perkara di MA masih menumpuk atau berkurangnya tidak signifikan, maka tentu harus ada solusi yang tepat. Artinya jika MA tidak mampu mengatasinya, sementara pekerjaan berat dan bertumpuk bernama uji materi Perda membuat “tumpukan” perkara di MA makin “menggung”, maka MK-lah yang paling bertanggungjawab atau berkompoten untuk menanganinya.

Soal perubahan uji materi Perda yang diputuskan MK itu, dapat terbaca dalam sebagian putusan MK bahwa frasa “perda provinsi dan” yang tercantum dalam Pasal 251 Ayat 7, serta Pasal 251 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Demikian ini merupakan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan Perda oleh gubernur dan menteri.

Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 Ayat 1, 2, 7 dan 8 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri

Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut perda provinsi. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam putusan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 UU Pemda sepanjang mengenai perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam putusan itu juga MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan perda menjadi ranah kewenangan konstiusional Mahkamah Agung. Oleh karena dalam Pasal 251 Ayat 1 dan Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pembatalan perda provinsi melalui mekanisme *executive review* maka pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 berlaku pula untuk permohonan para pemohon a quo. Sehingga Mahkamah Berpendapat, Pasal 251 Ayat 1 dan 4 UU 23/2013 sepanjang frasa ' Perda Provinsi dan' bertentangan dengan UUD 1945.²²

Keempat, secara rasionalitas, kewenangan MK dalam menguji permohonan *judicial review* atas UU terhadap konstitusi mempunyai alasan yuridis dan filosofis. Artinya selama ini putusan yang dijatuhkan oleh hakim-hakim MK mempunyai pijakan yang kuat dalam ranah teoritis atau didasarkan pada prinsip/asas dengan dukungn interpretasi, seperti mempertimbangkan aspek futuristik keberlakuan norma yuridisnya. Kalau hal ini bisa diterapkan untuk uji materi produk semacam Perda, maka uji materinya akan berbobot.

Scholten berpendapat bahwa suatu aturan hukum bertumpu pada kewibawaan dari pembentuk undang-undang atau dari hakim sedangkan pada asas hukum halnya tidak langsung demikian. Karena aturan hukum bertumpu pada kewibawaan para penganban kewenangan hukum (*rechtsautoriteiten*), maka aturan tersebut dapat kehilangan keberlakuannya sedangkan asas hukum tidak dapat kehilangan keberlakuannya.²³ Kewibawaan badan legislatif menentukan produk pembentukan hukum. Ketika badan legislatifnya, misalnya DPR sarat menghadapi banyak masalah, diantaranya soal keterlibatannya dalam perkara penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), maka wajar jika produk legislasinya, baik dari tingkat pusat maupun daerah, diragukan kualitas unggulnya.

Menjadi logis jika kemudian berharapnya pada MK untuk melakukan uji materi terhadap semua produk legislasi (misalnya dari UU hingga Perda),

²² <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cabut.kewenanga.n.mendagri.batalkan.perda.provinsi>, akses 11 September 2017.

²³ J.J.H., Bruggink, *Op.Cit.* 1 25.

karena MK masih menjadi lembaga yang kredibel. Meskipun pernah dihadapkan dengan masalah “cacat moral” beberapa oknum hakimnya, tetapi amanat konstitusional yang menunjuk MK sebagai Mahkamah yang berkewenangan melakukan *judicial review* terhadap UU, maka tentu saja produk legislasi dibawahnya lebih mudah ditangani MK, yang penanganannya benar-bena melalui suatu proses “*ijtihadiah*”, suatu proses pengerahan segala kemampuan nalar tentang konstruksi kesejatan suatu produk yuridis.

III. Kesimpulan dan Saran

Suatu keniscayaan untuk mempercayakan kewenangan tambahan pada MK dalam bentuk melakukan uji materi produk legislasi di luar UU. Kesuksesan MK dalam menjalankan kewenangan di ranah *judicial review* merupakan titik pijak untuk “memaksa” MK menggunakan kapabilitasnya guna memperluas uji materi produk legislasi. MK mempunyai “manusia-manusia” (hakim-hakim) unggulan yang bisa diandalkan membongkar kemungkinan beragam praktik pembentukan norma yuridis yang sekedar mengikuti irama kepentingan eksekutif elit politisi yang “membarterkan” kepentingan eksklusifnya.

Berpijak pada kebutuhan tersebut, maka salah satu cara atau opsi sulit yang tidak bisa tidak harus dilakukan adalah melakukan amandemen terhadap konstitusi atau memeperbarui produk peraturan perundang-undangan (seperti Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang) yang di dalamnya bisa digunakan sebagai payung bagi hakim-hakim MK dalam melakukan *judicial review* terhadap semua produk badan legislative.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Andrews, William G., 1963, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, New Jersey: Van Nostrand Company.

Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press.

_____, 2005, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI..

Apeldoorn, L. J. Van, 1985, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.

Arisandi, Hilmi, dkk, 2016, *Mewujudkan Konstruksi Negara Hukum*, Surabaya: Sasana Media.

Bruggink, J.J.H., 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa: Arief Sidharta, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti.

Gautama, Sudargo, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni.

Kasim, Umar, 2010, *Negara Hukum (Teori-teori yang dapat dikembangkan)*, Jakarta: Intan Pustaka.

Latif, Abdul, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media.

Mahfud MD, 2009, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.

Rahardjo Satjipto, 2008, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* Yogyakarta: Genta Press.

Purbacaraka, Purnadi & Ali , M. Chaidir, 1986, *Disiplin Hukum*, Bandung: Alumni.

Sabine, George H., 1961, *A History of Political Theory*, Third Edition, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston.

Suseno, Franz Magnis, 1999, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama.

Wijaya, Endra, dkk, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Bentuk Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Naskah Jurnal Konstitusi Vol. II, No 1, 2012, PKK Fakultas Hukum Undiknas.

Internet

<http://www.beritasatu.com/nasional/89628-barter-kepentingan-politik-dalam-pembuatan-uu-masih-tinggi.html>. Akses 15 Agustus 2017.

<http://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cab-ut.kewenangan.mendagri.batalkan.perda.provinsi>, akses 11 September 2017.