

PERATURAN KOMISI YUDISIAL: JENIS, HIERARKI, DAN IMPLIKASI JUDICIAL REVIEW

RAJU MOH HAZMI¹⁾ EDI HASKAR²⁾

^{1,2} Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

¹rajumohhazmi@umsb.ac.id, ²edihaskar61@gmail.com

Abstract: *This research aims to provide an explanation of the conception of the Judicial Commission Regulation; whether it falls into the category of legislation or not. Linearly, as a logical consequence of the hierarchical nature of the legislative system, where is the location/position of the Judicial Commission Regulation when analysing its content. This issue arises because the Judicial Commission Regulation does not explicitly appear in the hierarchy of laws and regulations. Therefore, it has implications for what judicial institution has the authority to test the material validity of the Judicial Commission Regulation if it conflicts with the laws and regulations above it. To unravel these legal issues, normative research is used through conceptual approaches and legislation. The data used is secondary data which includes primary, secondary, and tertiary legal materials. Analysis of the data will be presented descriptively qualitatively through the content analysis method. The results of this research found that (1) theoretically, the Judicial Commission Regulation is not included in the category of laws and regulations but falls into the category of internal regulations, but because it is ordered to be formed by law, it is considered to be included in the category of laws and regulations (2) the Judicial Commission Regulation can be equated with the Presidential Regulation in terms of content, so it is equal to the Presidential Regulation in the hierarchical construction of laws and regulations, (3) the Supreme Court is the institution that has the authority to materially examine the Judicial Commission Regulation. This research recommends that improvements should be made by issuing Judicial Commission Regulations that are no longer considered laws and regulations, but rather internal regulations.*

Keywords: *Judicial Commission Regulation; Hierarchy of Laws and Regulations; Judicial Review.*

Abstrak: Riset ini hendak memberikan eksplanasi tentang konsepsi Peraturan Komisi Yudisial; apakah termasuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan atau tidak. Linear dengan itu, sebagai konsekuensi logis dari sistem perundangan yang sifatnya hierarkis, dimanakah letak/posisi dari Peraturan Komisi Yudisial jika dianalisis materi muatannya. Persoalan ini muncul lantaran Peraturan Komisi Yudisial tidak ekplisit muncul di dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Oleh sebab itu, berimplikasi terhadap lembaga yudisial apa yang berwenang menguji keabsahan materi dari Peraturan Komisi Yudisial jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Untuk mengurai persoalan hukum tersebut digunakan jenis penelitian normatif melalui pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis terhadap data akan disajikan secara deskriptif kualitatif melalui metode konten analisis. Hasil riset ini menemukan bahwa (1) secara teoritis Peraturan Komisi Yudisial bukanlah termasuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan tetapi masuk kedalam kategori peraturan internal, namun karena diperintahkan dibentuk oleh undang-undang, maka dianggap masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan (2) Peraturan Komisi Yudisial secara materi muatan dapat dipersamakan dengan Peraturan Presiden, sehingga sejajar dengan Peraturan Presiden dalam konstruksi hierarkis peraturan perundang-undangan, (3) Mahkamah Agung adalah lembaga yang berwenang menguji Peraturan Komisi Yudisial secara materi. Perlu dilakukan penyempurnaan dengan mengeluarkan Peraturan Komisi Yudisial yang tidak lagi dianggap sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi lebih dianggap sebagai peraturan internal.

Kata Kunci: Peraturan Komisi Yudisial; Hierarki Peraturan Perundang-Undangan; *Judicial Review.*

A. Pendahuluan

Setelah diberlakukannya amandemen konstitusi Indonesia (selanjutnya ditulis UUD-1945), posisi konstitusional Komisi Yudisial (selanjutnya ditulis KY) memiliki kedudukan yang sejajar/ sama kuatnya di dalam rumpun kekuasaan yudisial sebagaimana yang dijelaskan oleh konstitusi Indonesia. Situasi ini dikonfirmasi oleh beberapa argumentasi: *Pertama*, kedudukan KY sebagai organ/ lembaga negara diletakkan di dalam suatu rumpun peradilan pada konstitusi. Posisi kekuatan berimbang antara KY, Mahkamah Agung (selanjutnya ditulis MA), dan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya ditulis MK) dibuktikan oleh fondasi konstitusionalnya di dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman UUD-1945, tegasnya terdapat pada Pasal 24, 24 A, 24 B, dan 24 C. (Wicaksono et al., 2021) Meskipun organ kehakiman dilaksanakan oleh MA dan MK, secara tersirat eksistensi KY dilandasi oleh Pasal 24 ayat (3) UUD-1945 yang menyatakan, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Klausul perintah pengaturan ini secara teori dinamakan *delegated legislation*. (Fathorrahman, 2018) Maksud dari *delegated legislation* adalah pembentukan peraturan tersebut didahului dengan perintah pembentukan peraturan yang lebih tinggi. Ketika PUU yang lebih tinggi memerintahkan pembentukan peraturan yang merupakan delegasi atau tindak lanjut dari pengaturan yang ada pada PUU yang lebih tinggi, maka dapat diartikan sebagai peraturan delegasi dari PUU tersebut. (Sjarif, 2017) Frasa “diatur dalam undang-undang” merupakan salah satu karakter perintah pengaturan lanjutan dalam konsepsi *delegated legislation*.

Kedua, Kekuatan konstitusional lembaga KY berasal dari fakta bahwa MA, KY, dan MK memiliki struktur normatif yang sama. Pasal 24 A mengatur posisi MA dengan lima ayat, Pasal 24 B mengatur posisi KY dengan empat ayat, dan Pasal 24 C mengatur posisi MK dengan enam ayat. Kekuatan berimbang antara KY, MA, dan MK juga didasarkan pada semangat zaman pembentukan struktur norma. Ketika UUD 1945 diubah, KY dan MK tidak muncul. Sejak fase ketiga perubahan pada tahun 2001, ketika Pasal 24 diubah dan ditambahkan menjadi tiga pasal: Pasal 24 A tentang MA, Pasal 24 B tentang KY, dan Pasal 24 C tentang MK, barulah posisi konstitusional KY diperjelas. (Thontowi, 2011) KY, secara konstitusional diposisikan mandiri serta berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. (Saputra, 2013)

Untuk melaksanakan tata kelola, fungsi dan kewenangan kelembagaannya, KY diperintahkan untuk mengatur hal tersebut lebih lanjut dengan menggunakan sebuah peraturan. Kondisi ini setidaknya terlihat dalam beberapa norma pasal di dalam UU No. 18 tahun 2011 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya ditulis UU-KY) diantaranya “*ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja penghubung Komisi Yudisial di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Komisi Yudisial*”. Artinya, peraturan KY (selanjutnya ditulis P-KY) merupakan salah satu bentuk jenis produk hukum yang digunakan oleh KY dalam mengelola dan melaksanakan fungsi kelembagaannya. Berbeda dengan itu, pada UU-KY yang lama (UU 22/2004) tidak dinyatakan secara tegas/ambigu/multitafsir ketika KY mengatur soal kelembagaannya. Ini terlihat diantaranya pada salah satu norma pasal yang menyatakan bahwa “*Ketentuan mengenai tata cara pemilihan pimpinan Komisi Yudisial diatur oleh Komisi Yudisial*”. Dengan kata lain, pada UU-KY yang lama, KY diberikan kewenangan pengaturan. Hanya saja tidak secara eksplisit menyebutkan jenis produk hukum seperti apa yang menjadi alas dalam proses pengaturan tersebut: apakah melalui sebuah peraturan/keputusan/penetapan?

Berkait dengan posisi peraturan yang dikeluarkan oleh KY, Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU 13/2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU-P3) menyuguhkan pemahaman

baru bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK, hingga P-KY masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan (selanjutnya ditulis PUU). Hanya saja, untuk mengaktifkan/memasukannya sebagai salah satu klasifikasi PUU, mesti memenuhi prasyarat yaitu: diperintahkan oleh PUU yang lebih tinggi/dibentuk berdasarkan kewenangan. Namun, secara teori PUU tidak semua lembaga tersebut memiliki kemampuan untuk membuat peraturan yang mengikat keluar. (Anggono, 2018b) Apalagi mencermati hierarki PUU dalam konstruksi UU-P3, dimanakah letak kedudukan dari P-KY tersebut? karena secara hierarkis pencantuman P-KY tidak eksplisit di dalam norma Pasal 7 ayat (1) UU-P3. Dapatkah jenis itu (P-KY) disejajarkan dengan salah satu jenis PUU yang dicantumkan di dalam Pasal 7 ayat (1) UU-P3?. Linear dengan itu, muncul permasalahan baru yaitu lembaga manakah yang berwenang menguji P-KY jika dirasa bertentangan dengan PUU di atasnya?. Situasi ini semakin menambah “runyamnya” analisis terhadap kedudukan P-KY dalam sistem perundangan di Indonesia.

Persoalan seperti ini sebetulnya sudah banyak dikaji. Hanya saja, objek yang menjadi medan telaahnya sangat berbeda dengan riset ini. Riset dari Ilyas (2022) menemukan bahwa MA adalah organ negara yang berwenang melakukan pemeriksaan hukum terhadap Peraturan MK yang bertentangan dengan peraturan di atasnya, khususnya Undang-Undang, karena Peraturan MK memiliki kedudukan kondisional setara dengan Peraturan Presiden (selanjutnya ditulis Perpres). (Ilyas, 2022) Lain halnya dengan Peraturan KPU, Kedudukannya meski tidak secara eksplisit ditegaskan dalam PUU, namun KPU sebagai lembaga konstitusional, memiliki kewenangan untuk membentuk aturan yang berkekuatan hukum mengikat, ketetapanannya bersifat keluar dan berlaku dalam sistem hukum nasional. Dalam konteks hierarki PUU, Peraturan KPU berada di bawah UU berdasar pada pendelegasian tugas, wewenang serta produk hukum yang diatur menurut Undang-undang. (Alamsyah, 2024) Khusus kedudukan Peraturan Menteri, Huda (2021) menemukan bahwa kedudukan peraturan menteri dalam sistem perundang-undangan Indonesia sesungguhnya tidak termasuk dalam pengertian PUU dalam rezim UU-P3, namun demikian, peraturan menteri dapat dikeluarkan oleh Menteri sepanjang ada kewenangan/perintah dari undang-undang yang lebih tinggi untuk mengaturnya. (Huda, 2021) Riset lainnya menemukan bahwa Peraturan MA termasuk kategori PUU yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang diperintahkan oleh PUU yang lebih tinggi/dibentuk berdasarkan kewenangannya. (Tamin, 2018)

Berbeda dengan riset yang dipaparkan terdahulu, riset ini ingin mengeksplorasi lebih jauh soal: apakah P-KY dapat dikategorikan sebagai salah satu jenis PUU, bagaimana kedudukan P-KY dalam sistem perundangan di Indonesia, setara dengan apakah P-KY jika disandingkan dengan tata urutan PUU, dan lembaga manakah yang berwenang menguji P-KY. Dengan adanya perbedaan dengan objek kajian ini, maka jelas telah memunculkan kesenjangan jika diperhadapkan dengan riset terdahulu. Beriringan dengan kesenjangan ini, maka memantik juga kemunculan novelty di dalam riset ini yaitu: P-KY tidak bisa dikategorikan sebagai PUU, P-KY sejajar dengan Perpres dengan kondisi tertentu, lembaga yang berwenang menguji P-KY adalah Mahkamah Agung. Argumen novelty ini secara rinci akan dijelaskan lebih lanjut di dalam bab pembahasan dan analisa.

B. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah normatif. (Marzuki, 2013) Pendekatan yang digunakan adalah konseptual (*conceptual approach*) dan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). (Christiani, 2016; Nurhayati et al., 2021) Aspek normatif dalam konteks penelitian ini yaitu ada pertentangan antara norma hukum dengan asas/teori hukum. Norma hukum yang dimaksud adalah Pasal 7 ayat (1) *juncto* Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UUP-3.

Kedua pasal tersebut berbicara soal hierarki PUU dan keabsahan dari PUU diluar ketentuan hierarki. Hanya saja, terkait dengan P-KY, bagaimana posisi P-KY tersebut dalam konteks hierarki, apakah P-KY bisa disebut sebagai PUU, lalu bagaimana implikasi *judicial review*nya. Analisis ini akan diuji melalui teori PUU. Data sekunder adalah titik tolak utama dalam penelitian ini. Sehingga, data tersebut terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier adalah komponen yang sama. Cara masalah hukum dibahas dalam penelitian ini didasarkan pada cara konten analisis yang dideskripsikan.(Simarmata, 2008).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Peraturan Komisi Yudisial dalam Konstelasi Sistem Perundang-Undangan

Di dalam ilmu pengetahuan PUU, konsepsi PUU mempunyai terminologi dan etimologi yang beragam. Penyebutan itu antara lain: perundangan, Perundang-undangan, peraturan Perundang-undangan, peraturan negara, regulasi negara, ketetapan negara, dan UU. Lantas, bagaimana konsep sebenarnya tentang PUU?. Apakah yang dimaksud dengan PUU itu?. Di dalam bahasa belanda dikenal *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan bersumber dari frasa *wettelijke regels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara. Di dalam bahasa belanda peraturan negara berasal dari istilah *staatsregeling*. *Staats* diartikan sebagai negara, dan *regeling* diartikan sebagai peraturan.(Sikumbang et al., 2019) Lebih lanjut, Istilah “perundangan” berasal dari frasa “undang”. Disini dapat dilihat bahwa frasa “undang” tersebut tidak bersumber dari frasa “undang-undang”. frasa “undang” justru tidak mempunyai pengertian yang sama dengan *wet* atau “undang-undang”. Adapun makna dari peraturan negara adalah aturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga/pejabat tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.(Maulana Sikumbang et al., 2019; Sikumbang et al., 2019)

Peraturan negara atau *staatsregelings* adalah peraturan tertulis yang dikeluarkan/ditetapkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga/dalam pengertian pejabat tertentu yang mencakup kategori: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Peraturan Daerah, instruksi, surat edaran, pengumuman, surat keputusan, dan lain-lain.(Anggono, 2018b) Peraturan negara (*staatsregelings*) bisa dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yaitu: *wettelijk regeling* (PUU), *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan/kebijakan), dan *beschikking* (penetapan). Termasuk dalam *wettelijk regeling* (PUU) yaitu UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Desa, dan lain-lain. Sedangkan, yang termasuk ke dalam peraturan kebijaksanaan adalah instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Sementara itu, yang termasuk ke dalam penetapan adalah surat keputusan dan lain-lain.(Anggono & Mardika, 2021)

Adapun ciri khas dari PUU (*wettelijk regeling*) yaitu (1) berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu, (2) Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di tingkat pusat maupun tingkat daerah melalui atribusi maupun delegasi, (3) Berisi aturan pola tingkah laku yang bersifat mengatur (*regulerend*) bukan sekali jalan (*einmalig*), (4) mengikat secara umum.(Anggono, 2018b) Sedangkan, jika merujuk pada UU-P3, PUU merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam PUU.(Ilyas, 2022)

Ihwal apa saja jenis PUU di Indonesia saat ini, maka rujukannya adalah Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU-P3. Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis PUU yang terdiri dari: UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Membaca jenis PUU tersebut harus secara hierarkis. Sedangkan menurut ketentuan norma pasal 8 ayat (1), jenis PUU yang lainnya juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, KY, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang /Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Hanya saja, untuk dapat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai PUU, maka seluruh jenis PUU tersebut, harus dibentuk berdasarkan perintah PUU yang lebih tinggi/dibentuk berlandaskan kewenangan.(Anggono, 2018b) Secara teori, seluruh peraturan yang dijabarkan di dalam Pasal 8 ayat (1) UU-P3 dapat diklasifikasikan sebagai peraturan pelaksanaan/peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*). (Rahmadhony & Rosyadi, 2022)

Eksistensi Pasal 8 ayat (1) UU-P3 memunculkan persoalan. Mengingat selaras dengan sifat/ciri PUU maka tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara/pejabat bisa dikategorikan sebagai PUU. Norma tersebut telah menitikahkan pemahaman baru, bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK, P-KY masuk kategori PUU, sepanjang diperintahkan oleh peraturan PUU yang lebih tinggi/ dibentuk berdasarkan kewenangan. Padahal, tidak semua lembaga tersebut dapat membentuk peraturan yang mengikat ke luar.(Anggono, 2018a) Jika mengikuti logika Pasal 8 ayat (1), P-KY dikategorikan sebagai PUU. Namun, secara teori PUU hal tersebut tidaklah tepat dengan beberapa alasan yang dijelaskan sebagai berikut.

Di antara tiga cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), maka dapat dilihat bahwa lembaga legislatif dan eksekutif berfungsi sebagai lembaga utama yang membentuk undang-undang.(Sihombing & Hadita, 2023) Lembaga eksekutif mempunyai fungsi sebagai lembaga sekunder dalam konteks pembentukan undang-undang, terutama peraturan di bawah UU. Meskipun badan/organ di luar lembaga legislatif memiliki wewenang untuk membentuk PUU, namun tidak semua jenis peraturan yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) UU-P3 bisa disebut masuk kategori PUU.

Sebaliknya, mereka dapat termasuk dalam beberapa kategori, yaitu, Pertama, peraturan lembaga hanya mengikat organisasi pembuatnya karena berkaitan dengan peraturan tata tertib lembaga, struktur organisasi, dan sebagainya. Masuk kategori ini adalah Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan P-KY. Kategori kedua terdiri dari peraturan lembaga yang pada prinsipnya mengikat internal, tetapi banyak berkaitan dengan hal-hal lain di luar lembaga yang terkait saat melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut. Misalnya, Peraturan MA dan Peraturan MK, khususnya untuk peraturan mengenai pedoman beracara. Ketiga, peraturan lembaga memiliki kekuatan mengikat umum yang lebih luas, seperti Peraturan Bank Indonesia.(Anggono, 2018b)

Selain MK dan MA, beberapa lembaga negara, berdasarkan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD-1945, tidak memiliki kewenangan untuk membentuk PUU yang berlaku umum. Di antara lembaga negara tersebut adalah MPR, DPR (yang hanya memiliki wewenang untuk membentuk UU dengan persetujuan Presiden), DPD (yang hanya memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR), dan BPK, yang hanya memiliki wewenang untuk membentuk peraturan yang mengikat ke dalam.(Anggono, 2018a)

Tidak adanya kesatuan ide tentang jenis undang-undang yang dibuat oleh masing-

masing lembaga akan membuat sulit untuk mengidentifikasi apa yang termasuk dalam kategori PUU atau bukan. Faktanya, norma hukum yang dianggap mengikat hanya ke dalam sebenarnya juga mengandung elemen daya ikat yang bersifat ke luar. Oleh karena itu, peraturan internal yang dibuat oleh KY berlaku untuk subjek hukum yang berada di luar lembaga tersebut. Oleh karena itu, peraturan yang dibuat oleh MPR, DPR, DPD, termasuk KY secara teoritis termasuk dalam kategori peraturan internal. Peraturan yang masuk ke dalam kategori peraturan internal bukan merupakan PUU serupa yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 UU-P3. Baik peraturan yang bersifat umum maupun khusus adalah dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang, dapat juga disebut sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersifat *implementing act*. (Rahmadhony & Rosyadi, 2022)

Selanjutnya, secara hierarkis, dimanakah letak P-KY jika disandingkan dengan konstruksi Pasal 7 ayat (1) UU-P3?. P-KY secara materi muatan dan analisis kedudukan kelembagaan negaranya sebanding dengan Perpres. Pada prinsipnya, P-KY berfungsi sebagai PUU untuk mengisi *rechtvacuum* dengan membentuk kaidah baru untuk mengatur keadaan atau peristiwa yang belum diatur oleh UU-KY. Pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) mengakui secara implisit dalam beberapa norma pasal UU-KY bahwa pembuatan UU-KY terlalu cepat menyebabkan tidak mungkin untuk mengatur peraturan kelembagaan KY secara menyeluruh. Akibatnya, dalam praktik, ketentuan tersebut tidak dapat menangani masalah yang muncul.

Jika dilihat secara saksama, P-KY diasumsikan bukan sebagai entitas yang berfungsi melaksanakan/menjalankan UU sebagaimana mestinya serupa pengertian dari Peraturan Pemerintah (PP) didalam UU-P3. P-KY seharusnya mempunyai fungsi untuk mengisi ruang kosong dari hukum, lantaran ada materi/hal-hal yang tidak diatur di dalam UU. Implikasinya adalah fungsi P-KY jelas berbeda dari fungsi PP sebagai PUU karena P-KY berfungsi untuk mencegah kekosongan hukum. Analisis materi muatan menunjukkan bahwa P-KY dapat disejajarkan dengan Perpres, meskipun UU-P3 tidak mengatur hal ini. Ini karena P-KY berada dalam kedudukan yang kondisional daripada dalam kedudukan yang tetap. Wewenang yang diberikan oleh legislatif kepada lembaga kekuasaan kehakiman/tujuan KY adalah untuk mengisi kekurangan dan kekosongan hukum dalam struktur kelembagaan secara fungsional dan kewenangan. Kekosongan serta ketidaklengkapan pengaturan tersebut, membuat lembaga legislatif melimpahkan wewenangnya kepada organ negara yang lain dengan tujuan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih teknis dan aplikatif. Kondisi ini dinamakan delegasi langsung pengaturan.

Untuk menyelesaikan berbagai masalah yang terkait dengan jenis PUU di dalam UU-P3, perlu dilakukan penyempurnaan dengan mengeluarkan beberapa peraturan lembaga/badan yang tidak lagi dianggap sebagai PUU, tetapi lebih dianggap sebagai peraturan internal yang mengikat ke dalam sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU-P3. Beberapa peraturan lembaga yang harus dikeluarkan termasuk peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK, P-KY dan Peraturan BPK.

2. Judicial Review Peraturan Komisi Yudisial

Secara umum, pengujian hukum didefinisikan sebagai pengujian yang dilakukan oleh lembaga pengadilan. Pengujian hukum yang dilakukan oleh lembaga pengadilan ini mempunyai untuk memastikan bahwa yang diuji adalah aspek hukumnya. Hal inilah yang sebenarnya membedakan pemeriksaan pengadilan atau yudisial dari pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga lain. Ilmuwan hukum tahu bahwa ada tiga jenis pengujian hukum yang dilakukan oleh ketiga kekuasaan negara, yang dikenal sebagai *trias politica*. (Gusmansyah, 2019)

Teori *trias politica* bertujuan untuk memindahkan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan yang masing-masing memiliki orientasi teleologis untuk meminimalkan kekuasaan yang dipegang oleh individu atau kelompok tertentu. Otoritarianisme dianggap sebagai "penyakit" dalam sistem pemerintahan, dan konstitusionalisme masih "diyakini" sebagai obat untuk mengatasi otoritarianisme. (Ilyas, 2022) Pelaksanaan *judicial review* diyakini dapat mempertahankan keseimbangan dalam pelaksanaan *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan negara. Selain itu, mekanisme *judicial review* menciptakan kehati-hatian bagi pembuat undang-undang saat membahas rancangan undang-undang. (Yarni & Amanda, 2024)

Pengujian legislatif, eksekutif, dan yudisial adalah ketiga lembaga yang melakukan pengujian. Tiga argumentasi setidaknya menunjukkan betapa pentingnya menguji suatu peraturan perundang-undangan, yaitu: pertama, dengan mengacu pada teori jenjang norma hukum yang dikembangkan Kelsen, Nawiasky, dan Merkl, yang menekankan betapa pentingnya koherensi antar aturan hukum, terutama untuk norma hukum yang lebih tinggi agar menjadi dasar bagi terbentuknya norma di bawahnya, dan agar norma di bawahnya tidak bertentangan. (Kalyvas, 2006; Kelsen, 1974). Dalam situasi seperti ini, konsep pengujian PUU sangat penting untuk mempertahankan teori jenjang norma hukum dalam suatu sistem hukum. Kedua, pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial menunjukkan bahwa ada kontrol terhadap PUU dan konsep *check and balances*. Ini berarti bahwa produk hukum, yaitu PUU yang dibuat oleh legislatif dan eksekutif, sebenarnya dapat diuji dan dievaluasi oleh lembaga yudisial. Hal ini juga berlaku untuk lembaga yudisial, yang memiliki batasan untuk memeriksa produk legislatif dan eksekutif. (Ilyas, 2022)

Lembaga yudisial tidak boleh dianggap sebagai lembaga "satu-satunya" yang memiliki otoritas untuk memeriksa semua produk hukum legislatif dan eksekutif. Lembaga yudisial juga memiliki batasan dan aturan untuk menguji produk hukum legislatif dan eksekutif. Konsep *judicial restrain* sering dilawan dengan konsep *judicial activism* karena yang pertama merupakan konsep pembatasan terhadap lembaga yudisial, sedangkan yang kedua mengacu pada progresivitas lembaga yudisial dalam menguji produk hukum legislatif dan eksekutif. (Satriawan & Lailam, 2019). Dalam kaitannya dengan *judicial review* terhadap P-KY, perlu diingat bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki dua mekanisme *judicial review*: pada MA dan MK. *Judicial review* di MA dilakukan jika peraturan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang. Ini sangat berbeda dengan *judicial review* di MK yang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, tidak jarang *judicial review* di Mahkamah Konstitusi juga disebut *constitutional review*. (Freeman, 1991)

Dengan mempertimbangkan dualisme pengujian PUU di MA dan MK, pertanyaannya adalah di mana P-KY diuji ketika bertentangan dengan undang-undang tersebut? Berdasarkan argumen sebelumnya yang menekankan bahwa P-KY secara kondisional dapat disejajarkan dengan Perpres, serta mengingat Pasal 7 ayat (1) UU-P3, dapat disimpulkan bahwa P-KY berada di bawah Undang-Undang secara hierarkis. Mengingat dualisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, lembaga yang tepat untuk melakukan *judicial review* terkait adalah MA. Hal ini setidaknya didasarkan pada alasan kewenangan berdasarkan hukum. Karena pengujian P-KY secara kondisional setara dengan Perpres, pengujian hukum hanya dapat dilakukan oleh MA.

D. Penutup

Hasil penelitian ini menemukan bahwa (1) secara teoritis Peraturan Komisi Yudisial bukanlah termasuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan tetapi masuk kedalam kategori peraturan internal, namun karena diperintahkan dibentuk oleh

undang-undang, maka dianggap masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan (2) Peraturan Komisi Yudisial secara materi muatan dapat dipersamakan dengan Peraturan Presiden, sehingga sejajar dengan Peraturan Presiden dalam konstruksi hierarkis peraturan perundang-undangan, (3) Mahkamah Agung adalah lembaga yang berwenang menguji Peraturan Komisi Yudisial secara materil. Perlu dilakukan penyempurnaan dengan mengeluarkan Peraturan Komisi Yudisial yang tidak lagi dianggap sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi lebih dianggap sebagai peraturan internal.

Daftar Pustaka

- Alamsyah, H. (2024). *Tinjauan Yuridis Kedudukan Dan Kekuatan Hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Anggono, B. D. (2018a). Tertib Jenis, Hieraki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya. *Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1–9.
- Anggono, B. D. (2018b). Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya. *Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>
- Anggono, B. D., & Mardika, N. Y. (2021). Konsistensi Bentuk Dan Materi Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanganan Covid-19. *Masalah-Masalah Hukum*, 50(4), 351–362.
- Christiani, T. A. (2016). Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 219, 201–207. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.006>
- Fathorrahman. (2018). Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. *Jurnal Rechtsens*, 7(2), 193–212. http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng-8ene.pdf?sequence=12&isAllowed=y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.005%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/305320484_SISTEM_PEMBETUNGAN_TERPUSAT_STRATEGI_MELESTARI
- Freeman, S. (1991). Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review. *Law and Philosophy*, 9(4), 327–370.
- Gusmansyah, W. (2019). Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah. *Al Ijarah : Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 2(2), 123–134. <https://doi.org/10.29300/imr.v2i2.1448>
- Huda, N. (2021). Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(3), 550–571. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>
- Ilyas, A. (2022). Problematika Pertauran Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 794–818.
- Kalyvas, A. (2006). The basic norm and democracy in Hans Kelsen's legal and political theory. *Philosophy & Social Criticism*, 32(5), 573–599. <https://doi.org/10.1177/0191453706064898>
- Kelsen, H. (1974). *General Theory of Law and State*. Russell & Russell.
- Marzuki, P. M. (2013). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Maulana Sikumbang, S., Ahlan Sjarif, F., & Yahdi Salampessy, M. (2019). Ilmu Perundang Undangan. In *Hukum4403: Vol. 1.3*.
- Nurhayati, Y., Ifrani, I., & Said, M. Y. (2021). Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.51749/jphi.v2i1.14>
- Rahmadhony, A., & Rosyadi, A. R. (2022). Peraturan MPR, DPR, Dan DPD: Internal

- Regulation Atau Peraturan Perundan-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(4), 436–449.
- Saputra, F. (2013). Kedudukan Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Negara. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, 1(1), 1–9. file:///C:/Users/User/Downloads/fvm939e.pdf
- Satriawan, I., & Lailam, T. (2019). Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, 16(3), 559. <https://doi.org/10.31078/jk1636>
- Sihombing, E. N. A. ., & Hadita, C. (2023). Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial. *Reformasi Hukum*, 27(1), 12–20. <https://ojs.uid.ac.id/index.php/jrh/article/view/491>
- Sikumbang, S. M., Sjarif, F. A., & Salampessy, M. Y. (2019). *Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang- undangan* (1 ed.). Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Simarmata, R. (2008). Penelitian Hukum: Dari Monodisipliner Ke Interdisipliner. *Rsialah Hukum*, 1(1), 48–53.
- Sjarif, F. A. (2017). Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan Yang Menjalankan Delegasi Dari Undang-Undang Di Indonesia. *Palar | Pakuan Law Review*, 3(2), 31–50. <https://doi.org/10.33751/palar.v3i2.396>
- Tamin, B. E. D. (2018). Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Lex Administratum*, VI(3), 112–121.
- Thontowi, J. (2011). Kedudukan Dan Fungsi Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(2), 185–302. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss2.art8>
- Wicaksono, D. A., Sandi, A., & Tabusassa, A. (2021). Mencari Jejak Konsep Judicial Restraint Dalam Praktik Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(1), 177–203.
- Yarni, M., & Amanda, K. R. (2024). Pengaturan Inkonstitusional Bersyarat pada Kewenangan Pengujian Formil Undang–Undang terhadap Undang-Undang Dasar. *Jurnal Konstitusi*, 21(4), 635–655.