

POLEMIK KEWENANGAN UJI FORMIL DI MAHKAMAH KONSTITUSI

1

Yosephus Mainake

Abstrak

MK sebagai pengawal konstitusi berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah masyarakat dan bertugas mendorong serta menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan secara konsisten dan bertanggung jawab. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji polemik kewenangan uji formil di MK. Terdapat alasan kebutuhan faktual uji formil di MK, yaitu konsepsi pengujian, perkembangan demokrasi, dan kebutuhan praktis. Pengujian formil dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain uji formil masih tergantung oleh interpretasi hakim, Persoalan mendasar uji formil disebabkan oleh pola delegasi kewenangan dan lemahnya pembuktian para pemohon serta luasnya makna pertentangan norma hukum dalam pengujian formil. Pengujian formil efektivitasnya lebih tajam dalam mengawal, mengontrol, dan mengimbangi kekuatan sistem demokrasi. MK/Hakim MK harus mengubah cara pandang tentang pengujian formil karena pengujian formil tidak hanya sebatas pembentukan peraturan. MK perlu belajar dari negara lain dalam perkembangan uji formil. DPR RI perlu berperan aktif untuk mengupayakan agar prosedur pembentukan UU sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pendahuluan

Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah dalam rangka mewujudkan sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balance* dimana setiap cabang mengendalikan dan membagi kekuatan cabang kekuasaan yang lain, dengan harapan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan tiap organ yang bersifat independen. Dalam konteks ketatanegaraan, MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan

konstitusional di tengah masyarakat. MK bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. MK berperan sebagai penafsir agar *spirit* konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat. MK berfungsi sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, dan pengawal demokrasi. Selain itu, keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil dan merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan



ketatanegaraan pada masa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi (Lailam, 2015: 796).

Wewenang yang dimiliki MK untuk menguji undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sering disebut dengan istilah pengujian undang-undang (*judicial review*). Secara teoritik maupun praktik dikenal dua macam pengujian, yaitu pengujian formil (*formale toetsingsrecht*) dan pengujian secara materiil (*materiele toetsingsrecht*). Semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasar kepada UUD NRI 1945 dan tidak boleh bertentangan dengan isi UUD NRI 1945. UU yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dapat dibatalkan melalui *judicial review* ke MK (Kurniawati dan Liany, 2019: 113). Terhadap hak uji formil, M. Fajrul Falaakh mengemukakan bahwa hak menguji formil adalah untuk menentukan benar tidaknya cara menerbitkan suatu peraturan perundang-undangan, atau wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah memenuhi semua prosedur pembentukannya sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak (Lailam, 2011:147).

Perkembangan selanjutnya, MK justru lebih berani menguji dan membatalkan beberapa undang-undang yang berkaitan dengan eksistensinya, bahkan putusannya sering menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat. Misalnya Putusan No.1-2/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkah Konstitusi

Menjadi UU, secara keseluruhan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Putusan ini dinilai kontroversial karena UU No. 4 Tahun 2014 menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 (Perppu No. 1 Tahun 2013), sementara Perppu No. 1 Tahun 2013 adalah usaha untuk menyelamatkan MK dari kemerosotan institusi (Lailam, 2015: 797).

Putusan di atas sama dengan Putusan No. 37/PUU-XVIII/2020, dimana MK berpendapat UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19, merupakan UU yang menetapkan Perppu. Norma pada Pasal 29 Lampiran UU tersebut tidak memberikan kepastian hukum dan dinyatakan konstitusional bersyarat serta bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai Perppu yang mulai berlaku pada tanggal diundangkan hingga Presiden Republik Indonesia mencabut status “Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19”. Dalam Putusan No. 37/PUU-XVIII/2020, MK menyatakan dalil para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian dan menolak permohonan uji formil (*Media Indonesia*, 29 Oktober 2021). Dengan diputusnya perkara tersebut, maka MK menambah putusan uji formil yang tidak pernah dikabulkan selama pemohon mengajukan permohonan uji formil. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji polemik kewenangan uji formil di MK.

Kewenangan Uji Formil di Mahkamah Konstitusi

Dalam Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24 Tahun 2003

tentang MK menyebutkan bahwa MK merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, mempunyai peranan penting guna menegakkan keadilan dan prinsip negara hukum sesuai dengan kewenangan dan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI 1945. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, MK mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban. Kewenangan MK yaitu: 1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD NRI 1945; 2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945; 3) memutus pembubaran partai politik; dan 4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sedangkan kewajiban MK adalah memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Dalam Pasal 2 Peraturan MK No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian UU disebutkan bahwa Permohonan pengujian UU meliputi pengujian formil dan/atau pengujian materiil. Pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan UU atau Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan UU atau Perppu sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Sedangkan pengujian materiil adalah pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU atau

Perppu yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Pengujian formil merupakan landasan bekerjanya pengujian materiil yang bersifat interdeterminan dan tidak bergerak secara diametral. Ada tiga hal yang menjadi alasan penting kebutuhan faktual uji formil di MK, yaitu: 1) Konsepsi pengujian; 2) perkembangan demokrasi; dan 3) kebutuhan praktis. *Pertama*, konsepsi pengujian. Pengujian konstitusionalitas UU dapat dilakukan dalam dua pola yaitu, jika aktivitas proses politik dalam pembentukan undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan jika isi atau materi muatan ayat, pasal, dan atau bagian dari UU bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dua pola di atas melahirkan konsekuensi yang berbeda. Jika pengujian formil dikabulkan maka seluruh UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. *Kedua*, Perkembangan demokrasi. Konstitusi dibutuhkan guna memastikan proses politik berjalan sesuai dengan asas dan ketentuan norma. Suprastruktur politik bisa saja menjadi alat untuk memaksakan atau mengendalikan kehendak pembentuk UU. Selain soal prosedur hukum formal, legitimasi dan efektivitas merupakan indikator validitas sebuah UU. Konstitusi tidak selamanya memberikan jaminan atas stabilitas demokrasi. Tetapi berdasarkan tradisi kenegaraan, supremasi hukum didesain untuk mencegah pemimpin untuk menyalahgunakan kekuasaan. *Ketiga*, kebutuhan praktis. Perkembangan legislasi saat ini merefleksikan kekhawatiran publik atas sejumlah undang-undang yang dibentuk dengan mengabaikan aspek prosedur formil undang-undang. Ketika aspek prosedur itu dilanggar maka lembaga siapa yang dapat melakukan koreksi atas kinerja

legislasi pemerintah (Rishan, 2021: 5-9).

Polemik Uji Formil di Mahkamah Konstitusi

Pada dasarnya, uji formil merupakan instrumen hukum untuk menjaga agar prosedur pembentukan sebuah UU tidak dilakukan dengan kehendak bebas para pembentuknya. Harapannya, melalui mekanisme ini publik mendapatkan garansi bahwa UU yang dilahirkan berlangsung secara akuntabel, partisipatif, dan transparan. Pengujian formil di MK, yang paling terasa konsekuensinya adalah UU yang terbukti cacat formil, karena dengan dikabulkannya pengujian formil atas suatu UU maka akan berdampak pada pembatalan sebuah UU secara keseluruhan.

Secara teoritis jelas bahwa pengujian secara formil diperkenankan untuk diajukan kepada MK. Tetapi kenyataannya sampai saat ini belum ada satupun putusan yang membatalkan putusan formil. Dari sejumlah putusan MK yang dikabulkan tersebut, tidak terdapat satu putusan yang mengabulkan pengujian UU secara formil yang diajukan oleh pemohon. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa hal, yaitu: *pertama*, permohonan uji formil masih tergantung pada pendekatan interpretasi hakim. *Kedua*, persoalan mendasar uji formil UU lebih banyak disebabkan oleh pola delegasi kewenangan yang terjadi secara tidak proporsional. *Ketiga*, lemahnya kualitas pembuktian para pemohon. *Keempat*, luasnya makna pertentangan norma hukum, terutama dalam pengujian formil, disebabkan belum adanya batasan dan kriteria yang jelas dalam menentukan pertentangan norma hukum (Rishan, 2021: 11).

Dalam pertimbangan hukum MK terhadap Pengujian Formil UU

dan Perppu, MK menyatakan bahwa terdapat 7 (tujuh) pelanggaran formil yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang, tetapi menurut MK tidak serta merta membuat UU tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945. Pertimbangan MK ini seringkali dikaitkan dengan mengedepankan asas kemanfaatan. Seperti diketahui, Kode Inisiatif mencatat dari 48 putusan pengujian UU secara formil sejak tahun 2003 hingga saat ini, belum ada pengujian formil yang dikabulkan MK. Namun, MK pernah membatalkan UU secara keseluruhan. Misalnya, Putusan MK No. 85/PUU-XII/2013 tentang Pengujian UU Sumber Daya Air dan Putusan MK No. 28/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Koperasi. Kode Inisiatif menilai MK selama ini hanya mengedepankan beberapa aspek prosedural dalam pengujian formil UU. Misalnya, apakah dalam pengambilan keputusan di sidang paripurna DPR kuorum atau tidak, UU itu ada surat presiden atau tidak, dan dalam proses pembahasan UU mengadakan rapat dengar pendapat umum (RDPU) atau tidak. MK Tidak melihat fakta yang lebih utuh apakah proses pembentukan UU itu sudah benar seluruhnya atau tidak (hukumonline.com, 10 Mei 2020).

Pandangan MK ini perlu dikritisi, sebab bagaimanapun juga MK merupakan salah satu lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala tindakan negara, termasuk pembentukan UU harus berdasarkan hukum, baik dari aspek materiil maupun aspek formil. MK harus mulai mengubah paradigma dalam memutus pengujian formil,

sebab ketaatan terhadap prosedur pembentukan UU sama pentingnya dengan substansi undang-undang yang diatur. Dengan memakai logika “*fruit of the poisonous tree*” (alat bukti didapatkan dengan cara-cara yang ilegal), maka UU yang ditetapkan dengan cara-cara yang melanggar prosedur hukum pun bisa dianggap inkonstitusional (openparliament.id, 6 November 2021).

Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jimly Asshiddiqie meminta MK lebih memprioritaskan dan berperan dalam pengujian formil karena pengujian formil efektivitasnya lebih tajam dalam mengawal, mengontrol, dan mengimbangi kekuatan sistem demokrasi. Menurutnya, pengujian formil merupakan persoalan serius sebagai mekanisme kontrol MK dalam proses demokrasi yang keliru. Sejatinya putusan MK dalam uji formil harus lebih mengutamakan keadilan dan kebenaran konstitusional. MK/Hakim MK harus mengubah cara pandang tentang pengujian formil ini karena pengujian formil UU tidak sebatas pembentukan peraturan. MK harus melihat pengujian formil sebagai pengontrol demokrasi di parlemen (hukumonline.com, 10 Mei 2020).

Penutup

Pengujian formil merupakan landasan bekerjanya pengujian materil yang bersifat interdeterminan dan tidak bergerak secara diametral. Terdapat tiga hal yang menjadi alasan penting kebutuhan faktual uji formil di MK, yaitu: konsepsi pengujian, perkembangan demokrasi, dan kebutuhan praktis. Sampai saat ini, belum ada pengujian formil yang dikabulkan oleh MK. Terkait hal tersebut MK perlu memberi perhatian lebih pada aspek prosedur dalam

pengujian formil dimana MK dalam uji formil harus lebih mengutamakan keadilan dan kebenaran konstitusional. MK/Hakim MK harus mengubah cara pandang tentang pengujian formil karena pengujian formil tidak hanya sebatas pembentukan peraturan. Dalam hal ini MK harus melihat pengujian formil sebagai pengontrol demokrasi di parlemen mengingat pengujian formil efektivitasnya lebih tajam dalam mengawal, mengontrol, dan mengimbangi kekuatan sistem demokrasi. Untuk itu MK harus lebih progresif dalam memeriksa uji formil. MK perlu belajar dari beberapa negara seperti Kolombia dan Israel yang sangat aktif melakukan uji formil. Begitu pula di Amerika, pengujian formil terus berkembang sebagai mekanisme kontrol sistem demokrasi. Perkembangan uji formil di Amerika memunculkan teori baru, misalnya *semi procedural review* yang kemudian dikembangkan menjadi *extra procedural review*, artinya segala bentuk jenis peraturan perundang-undangan baik konstitusionalitas UU maupun legalitas peraturan di bawah UU sepanjang bukan materinya termasuk dalam pengujian formil.

Dalam perkara pengujian formil di MK, DPR RI merupakan pihak yang memberikan keterangan di persidangan. DPR RI perlu memberikan penjelasan terhadap pilihan kebijakan hukum yang diambil tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Melalui fungsi legislasi, DPR RI perlu berperan aktif untuk mengupayakan agar prosedur pembentukan UU telah memenuhi semua prosedur pembentukannya sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Referensi

- “Dua Guru Besar Minta MK Lebih Berperan Dalam Pengujian Formil UU”, 10 Mei 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eb6bc526b78a/dua-guru-besar-minta-mk-lebih-berperan-dalam-pengujian-formil-uu/?page=3>, diakses 6 November 2021.
- Kurniawati, Ika dan Lusy Liany. (2019). “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Negative Legislator* Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1845”. *Adil*, Vol. 10 No. 1, hal. 111-135.
- Lailam, Tanto. (2011). “Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Pranata Hukum*, Vol. 6, No. 2, hal. 147.
- _____. 2015 “Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya”, *Konstitusi*, Vol. 12, hal. 797-824.
- “MK Memberikan Limitasi Keberlakuan UU 2/2020”, *Media Indonesia*, 29 Oktober 2021, hal. 3.
- Rishan, Idul. (2021). “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”. *Konstitusi*, Vol. 18, hal. 1-21.
- “Tantangan Uji Formil UU”, 15 Desember 2020, <https://openparliament.id/fungsi/politic/role-of-parliament/legislation/tantangan-uji-formil-uu/>, diakses 6 November 2021.



Yosephus Mainake
yosephus.mainake@dpr.go.id

Yosephus Mainake.,SH.,MH menyelesaikan pendidikan S1 Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan pada tahun 2009 dan Pendidikan S2 Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Pelita Harapan pada tahun 2013. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Pertama di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.