PERLUASAN OBJEK PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI: DAMPAKNYA TERHADAP SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

(Expansion of Procedural Review Objects in the Constitutional Court: Impact on the Indonesian Legislation System)

Deden Rafi Syafiq Rabbani
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
E-mail: dedenrafisyafiq@gmail.com

ABSTRACT

Procedural review at the Constitutional Court (MK) has experienced significant development. Initially, the object of procedural review was only the law-making process. However, it turns out that the Constitutional Court provided quite a crucial expansion. Therefore, the research will provide an analysis of two things. First, the form of expansion of procedural review objects at the Constitutional Court. Second, the impact of the expansion of procedural review objects in the Constitutional Court on the Indonesian legislation system. The main approach of this research is a case approach with a combination of conceptual and statutory approaches. The results of this research found that: First, the expansion of procedural review objects in the Constitutional Court after Constitutional Court Decisions Number 145/PUU-XXI/2023 and 154/PUU-XXI/2023 includes the process of making Constitutional Court decisions, namely norms in articles and/or paragraphs of a law that have been declared unconstitutional by the Constitutional Court decision (substantive review) become the object of procedural review, namely related to the law formation process in the sense of the Constitutional Court decision-making process, which must first be proven by the decision of the Constitutional Court Ethics Council ("MKMK") which states that the Constitutional Court's decision making was procedurally flawed. Second, the impact of the expansion of the object of procedural review in the Constitutional Court on the Indonesian legislation system is found in the elements of the validity of the norms of law and the legal follow-up to the Constitutional Court's decisions as material for the content of the law.

Keywords: *procedural review, Constitutional Court, system, legislation.*

ABSTRAK

Pengujian formil di Mahkamah Konstitusi (MK) mengalami perkembangan yang signifikan. Pada awalnya, objek pengujian formil hanya terhadap proses pembentukan undang-undang saja. Namun ternyata MK memberikan perluasan yang cukup krusial. Oleh sebab itu, penelitian ini akan memberikan analisis terhadap dua hal, yaitu: *Pertama*, bentuk perluasan objek pengujian formil di MK. *Kedua*, dampak perluasan objek pengujian formil di MK terhadap sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Pendekatan utama penelitian ini adalah pendekatan kasus dengan kombinasi pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa: *Pertama*, perluasan objek pengujian formil di MK setelah Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023 dan 154/PUU-XXI/2023 meliputi proses pengambilan putusan MK, yaitu norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh putusan MK (pengujian materil) menjadi objek pengujian formil yaitu terkait dengan proses pembentukan undang-undang dalam arti proses pengambilan putusan MK, yang harus dibuktikan terlebih dahulu oleh putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) yang menyatakan bahwa pengambilan putusan MK tersebut cacat prosedur. *Kedua*, dampak perluasan objek pengujian formil di MK terhadap sistem peraturan perundang-undangan, ditemukan pada elemen validitas norma suatu undang-undang dan tindak lanjut hukum atas putusan MK sebagai materi muatan undang-undang.

Kata Kunci: pengujian formil, Mahkamah Konstitusi, sistem, peraturan perundang-undangan.

A. Pendahuluan

Salah satu pengujian terhadap tindakan-tindakan negara oleh pengadilan yang independen adalah pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk institusi politik melalui badan pengadilan khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi (MK). Pengujian ini juga dapat dipandang sebagai perwujudan dari ajaran hierarki peraturan perundang-undangan yang digagas oleh Hans Kelsen, dengan menempatkan undang-undang dasar sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi *(the supreme law of the land)*.

Makna dari ajaran ini, bahwa peraturan perundangan-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebab menurut Kelsen dasar legalitas suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berposisi lebih tinggi.[1] Tidak hanya itu, menurut Hans Kelsen bertentangan di sini bukan hanya semata-mata dipahami dari aspek materi muatan, melainkan pula tidak boleh bertentangan dari aspek prosedur pembentukan.[2]

Oleh karenanya, agar UUD NRI 1945 dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi, melalui salah satu kewenangannya yaitu menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, keberadaan MK sebagai lembaga yang mempunyai kewajiban untuk menjaga dan mengawal konstitusi juga menjadi benteng penegakkan keadilan konstitusional *(constitutional justice)* melalui putusan-putusannya atau yang sering disebut sebagai peradilan konstitusi (*constitutional judiciary)*.[3]

Untuk menjamin bahwa pembentukan norma pada suatu undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka salah satu mekanisme yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan pengujian formil di MK, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK.[4] Pada dasarnya pengujian formil dilakukan sebagai salah satu kontrol untuk menilai keabsahan proses pembentukan undang-undang yang didasarkan pada ketentuan yang mengatur mengenai aspek prosedural pembentukan undang-undang.

Menurut Bagir Manan, kewenangan MK dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 adalah upaya menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam UUD NRI 1945 tidak dilanggar atau disimpangkan (baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan pemerintah lainnya).[5] Demikian juga pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa tujuan dari *"constitutional review"* adalah untuk mencegah terjadinya pendayagunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya dan melindungi hak fundamental warga negara yang dijamin oleh konstitusi.[6]

Karakter dari pengujian formil adalah pembatalan terhadap undang-undang yang terbukti mengalami cacat prosedur, sehingga dapat menghapus validitas norma dari undang-undang tersebut.

---

1 Hans Kelsen, "The Nature and Development of Constitutional Adjudication", dalam Lars Vinx (ed)(tr), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), hlm. 34.

2 *Ibid*, hlm. 56.

3 Bambang Sutiyoso, "Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 (6), 2010, hlm. 29. Lihat juga: Nanang Sri Darmadi, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2 (2), 2015, hlm. 2, dan Ahmad Syahriza, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 263.

4 Lihat: Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *Jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *Jo.* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang 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 *Jo.* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

5 Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum* (Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1995), hlm. 3.

6 Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 8. Lihat: Herbert Hausmaninger, *The Australian Legal System* (Wien: Manzche Verlag-und Universitatbuchhandlung, 2003), hlm. 139.

"The annulment of the legally defective act can –if the norm that is to be annulled is general– remove the validity of the legally defective norm:

(a) *only for a particular case or for all cases to which the general norm is to be applied;*

(b) *only for matters of fact that occur after the annulment or also for all or some that occurred before the annulment (i.e. with or with- out or with limited retroactivity);*

(c) *the annulment of the legally defective act may be performed by the organ that enacted the act or by some other organ."*

Pembatalan terhadap norma dan tindakan pemerintahan ini juga dipercaya menjadi cara yang efektif dalam rangka mewujudkan *"constitutional guarantee"*.[7] Dengan demikian, konstitusi sendiri harus memberi ruang atau kewenangan untuk melakukan kontrol tersebut. Mekanisme kontrol dilakukan dengan menguji *(constitutional review)* dan membatalkan suatu produk hukum *(annulment)* yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Pengujian formil di MK ternyata mengalami perkembangan yang signifikan. Pada awalnya objek pengujian formil yaitu terhadap proses pembentukan undang-undang, untuk melihat sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat *(appropriate form)*, oleh institusi yang tepat *(appropriate institution)*, dan menurut prosedur yang tepat *(appropriate procedure)*.[8] Akan tetapi, MK kemudian memperluas objek pengujian formil, yaitu tidak hanya terhadap proses pembentukan undang-undang (*in casu* secara orisinal), melainkan juga terhadap norma dalam undang-undang dan/atau undang-undang **yang sebelumnya** sudah dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat oleh sebuah putusan MK, karena proses pengambilan keputusan tersebut cacat formil berdasarkan putusan dari Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK).[9] Perluasan objek pengujian formil tersebut tidak hanya memberikan pengaruh terhadap hukum acara pengujian undang-undang, melainkan juga terhadap sistem peraturan perundang-undangan.

Bagaimana tidak, prinsipnya setiap materi muatan norma pada ayat atau pasal suatu undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh putusan MK, otomatis menyebabkan norma tersebut tidak mempunyai validitas hukum karena bertentangan dengan konstitusi. Model putusan tersebut mempunyai sifat *self-executing* yaitu putusannya secara langsung dapat membentuk hukum dengan menyatakan secara jelas bahwa suatu undang-undang, pasal, ayat, atau bagian dari undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat *(legally null and void)*.[10]

Namun kondisi demikian berbeda saat MK mengeluarkan varian putusan yang bersifat *non-self executing*, sehingga lahirnya kontektualisasi peran peradilan konstitusi sebagai pelengkap dari fungsi legislasi terkait pengawalan sebuah norma undang-undang.[11] Putusan-putusan MK yang bersifat *non-self-executing* membutuhkan tindak lanjut hukum yang berbeda-beda yang dilakukan oleh pelaksana putusan *(addresat)* baik melalui proses legislasi maupun regulasi, meliputi[12]: (1) putusan konstitusional bersyarat *(conditionally constitutional)*, (2) putusan inkonstitusional bersyarat *(conditionally unconstitutional)*, (3) putusan yang menunda pemberlakuan putusannya *(limited constitutional)*, dan (4) putusan yang

7 Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 44.
8 Lihat Pertimbangan Hukum bagian [3.15.1] dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU XVII/2019, hlm. 361 – 362.
9 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 145/PUU/XXI/2023 dan 154 /PUU/XXI/2023.
10 Maruarar Siahaan, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi," *Jurnal Hukum*, Vol. 16 (3), 2009, hlm. 364.
11 Allan R. Brewer-Carrias, "General Report: Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law" (paper presented at XVIII International Congress of Comparative Law, International Academy of Comparative Law, Washington DC, 26-30 July 2010, hlm. 10).
12 Syukri Asy'ari, et.al, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 25

merumuskan norma baru. Perluasan objek pengujian formil yang dilakukan oleh MK itu bersumber dari putusan pengujian materil yang bersifat *non-self-executing*, karena putusan tersebut telah merumuskan norma baru.

Dengan adanya sejumlah jenis putusan yang memang menghendaki adanya tindak lanjut, maka putusan tersebut tidak dapat secara mutlak digolongkan sebagai bersifat *self-executing*. Dalam konteks itu, kategori *self-executing* dan *non-self-executing* tidak dapat dihindari.[13] Putusan *non-self-executing* menjadi putusan yang pelaksanaannya memerlukan perubahan atau pembentukan undang-undang, sehingga pihak yang dituju oleh putusan dituntut untuk membentuk atau mengubah undang-undang melalui proses legislasi sesuai perintah putusan MK. Misalnya sepanjang tahun 2016-2019 terdapat 44 putusan MK yang bersifat *non-self-executing* dengan rincian (41 putusan konstitusional bersyarat dan 3 putusan yang menunda keberlakuan putusannya).[14]

Oleh sebab itu, tulisan ini hadir untuk memberikan analisis hukum terhadap 2 (dua) pertanyaan penting, yaitu: *Pertama*, bagaimana bentuk perluasan objek pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi?. *Kedua*, bagaimana dampak perluasan objek pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi terhadap sistem peraturan perundang-undangan Indonesia?.

Adapun penulis menggunakan metode penelitian utama yaitu pendekatan kasus *(case approach)*. Pendekatan ini dipilih karena menjadi dasar untuk menjawab permasalahan mengenai bentuk perluasan objek pengujian formil undang-undang di MK dan dampaknya terhadap sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pendekatan kasus digunakan dengan melihat berbagai putusan MK terkait khususnya mengenai pertimbangan hukum pengadilan sampai dengan dikeluarkannya putusan sehingga menjadi referensi dalam pemecahan isu hukum.[15] Selain itu, penelitian ini juga menggunakan kombinasi dengan 2 (dua) pendekatan lain, yaitu pendekatan konseptual *(conceptual approach)* dengan menelusuri berbagai konsep, teori, asas, doktrin berkaitan dengan pengujian formil[16] dan pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* yang ditujukan untuk melihat berbagai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[17]

B. Pembahasan

B.1. Konsep dan *Status Quo* Objek Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Pengujian formil undang-undang atau disebut dengan *"formeele toetsing"* atau dikenal juga sebagai *"judicial review of legislative process"* atau *"procedural review"* merupakan salah satu bentuk pengujian konstitusionalitas yang dilakukan oleh pengadilan untuk menentukan keabsahan pembentukan suatu undang-undang.[18] Pengertian tersebut menunjukkan bahwa suatu undang-undang harus memenuhi persyaratan prosedural dan pengadilan harus diberi kewenangan untuk menentukan apakah persyaratan formil pembentukan peraturan perundang-undangan telah terpenuhi atau tidak.[19] Suatu undang-undang dapat dinyatakan cacat prosedur di antaranya karena undang-undang diadopsi tanpa mengikuti prosedur yang semestinya, seperti melanggar prinsip transparansi, partisipasi publik, dan aspek prosedural lainnya. Mekanisme ini memiliki fungsi untuk mendorong pembentuk undang-undang agar meningkatkan kepatuhan mereka terhadap norma-norma prosedural.[20]

Pada dasarnya fokus utama pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan dari pada substansi materi undang-undang. Karenanya, argumentasi yang dibangun dalam pengujian formil

13 Fauziah, "Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat *Self Executing* dan *Non-Self Executing* dalam Rentang Tahun 2016-2019", *UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 7 (2), 2023, hlm. 323.
14 *Ibid*, hlm. 326.
15 J. Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2013), hlm. 71.
16 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 133-180.
17 *Ibid*.
18 Suzie Navot, "Judicial Review of the Legislative Process," *Israel Law Review*, Vol. 39, 2006, hlm. 182
19 Ittai Bar-Siman-Tov, "The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process," *Boston University Law Review*, Vol 91, 2011, hlm. 1915-1974.
20 Ittai Bar-Siman-Tov, "The Role of Courts in Improving the Legislative Process," *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 3 (2), 2015, hlm. 295-313.

adalah mengenai keabsahan proses pembentukan undang-undang yang didasarkan pada ketentuan yang mengatur mengenai aspek prosedural pembentukan perundang-undangan. Karakteristik lain dari praktik pengujian formil adalah jika pengadilan memutus bahwa suatu undang-undang dianggap cacat prosedur, maka pengadilan tidak menghalangi lembaga legislatif untuk memberlakukan kembali undang-undang yang sama, asalkan kemudian diikuti dengan proses pembentukan yang tepat.[21]

Oleh karena itu, perdebatan dalam pengujian formil berfokus pada penafsiran ketentuan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang relevan. Mekanisme ini bertujuan untuk menentukan apakah terdapat prinsip atau norma prosedural yang dilanggar, dan untuk menjawab pertanyaan apakah pelanggaran terhadap norma prosedural dapat membuat undang-undang cacat prosedur.[22] Secara umum, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai suatu objek pengujian formil undang-undang adalah sejauh mana undang-undang disahkan dalam bentuk yang tepat *(appropriate form)*, oleh institusi yang tepat *(appropriate institution)*, dan berdasarkan prosedur yang tepat *(appropriate procedure)*.[23]

Sedikit berbeda dengan pendapat di atas. Jimly Asshiddiqie mendefinisikan pengujian formil undang-undang dari segi objeknya, yaitu pengujian mengenai apa saja selain pengujian materil.[24] Pengertian ini sungguh sangat luas sekali. Melalui pemaknaan tersebut, Jimly Asshiddiqie menguraikan beberapa kategori objek dari pengujian formil, meliputi[25]:

1. Bentuk hukum peraturan (form);
2. Format susunan peraturan;
3. Keberwenangan kelembagaan yang terlibat; dan
4. Proses-proses yang terjadi dalam setiap tahapan pembentukan hukum mulai dari perancangan, pembahasan, pengesahan materil formil sampai kepada tahap pengundangan, yaitu:
   (a) Penelitian, naskah akademik, dan perancangan peraturan;
   (b) Pengusulan dan pembahasan bersama;
   (c) Persetujuan bersama dan pengesahan materil; dan
   (d) Pengesahan formil dan pengundangan.
   (e) Diterangkan pula bahwa makna pengujian formil sebagai mekanisme pengujian terhadap proses pembentukan suatu undang-undang *"due process law making"*.[26]

Pengujian formil juga ditujukan sebagai mekanisme untuk memberikan kontrol dan melindungi proses demokrasi dari kecacatan prosedur pembentukan undang-undang berdasarkan konstitusi. Mengutip pendapat Hans A Linde, menyatakan bahwa[27]:

> *"Judicial review applies to either, depending on the constitutional premises. Our inquiry has concerned what "due process" can sensibly mean as a constitutional standard for lawmaking, and not the proper scope and limits of judicial review. The legitimacy of enforcing constitutional constraint on the substance of policy as well as those on process is not in dispute."*

Pentingnya pengujian formil terhadap tegaknya konstitusi dalam setiap substansi kebijakan, sama pentingnya dengan keharusan-keharusan untuk ditaatinya aturan dan batasan-batasan konstitusional atas

21 Ittai Bar-Siman-Tov, "The Puzzling Resistance …, *Op.Cit,* hlm. 1923.
22 Suzie Navot, "Judicial Review of the Legislative Process"…, *Op.Cit*, hlm. 182.
23 Tanto Lailam, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *Pranata Hukum*, Vol. 6 (2), 2011, hlm. 143-160.
24 Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang Di Negara Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 103.
25 *Ibid*.
26 *Ibid*, hlm. 104.
27 Hans A Linde, "Due Process Law Making," *Nebraska Law Review*, Vol. 55 (2), 1976, hlm. 252.

proses pembentukan kebijakan tersebut. Selain untuk menilai legitimasi pembentukan undang-undang dan validitas dari proses pembentukan undang-undang, pengujian formil juga dapat diikat oleh beberapa prinsip penting, antara lain:

(1) ***Structural Due Process***

Prinsip "*structural due process"* atau dikenal dengan struktur hukum yang semestinya, pertama kali diperkenalkan oleh Laurence H. Tribe yang menjelaskan bahwa struktur hukum harus dibentuk dan diterapkan sesuai dengan prosedur yang semestinya. Prinsip ini juga dikenal sebagai model legitimasi dan kompetensi institusional dalam proses pembentukan hukum. [28]

Menurut Tribe, hanya lembaga pemerintah dengan legitimasi khusus sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang dapat membuat peraturan perundang-undangan tertentu. Karena itu, prinsip ini juga menyiratkan signifikansi hierarki peraturan-perundang-undangan terhadap legitimasi lembaga. Model ini mengkaji kewenangan konstitusional suatu lembaga pembentuk undang-undang, pemisahan kekuasaan, dan potensi batasan atau larangan atas pendelegasian kekuasaan pembentukan hukum.[29] Dengan menjadikan prinsip "*structural due process"* sebagai standar dalam pengujian peraturan perundang-undangan, hal ini memungkinkan pengadilan untuk membuktikan melalui lensa substansi dan prosedur pembentukan undang-undang. Selain itu, prinsip ini dapat menjadi standar untuk menjawab pertanyaan apakah suatu peraturan perundang-undangan tertentu dibentuk oleh lembaga yang tepat dan berdasarkan ketentuan yang tepat pula.

(2) ***Due Process of Law Making***

Kehadiran prinsip *"due process of law making"* pertama kali diperkenalkan oleh Hans A. Linde setelah mendapatkan inspirasi dari klausul tentang pembentukan undang-undang yang diatur dalam konstitusi Amerika Serikat. Linde mempermasalahkan praktik lembaga peradilan dalam menilai rasionalitas suatu undang-undang yang memerlukan hubungan logis antara bagian tertentu dari undang-undang dan motivasi di balik pembentukannya. Masalah dengan penilaian rasionalitas yang digunakan dalam pengujian materil undang-undang adalah bahwa alih-alih mempertanyakan motivasi atau tujuan badan legislatif dalam pembentukan undang-undang, pengadilan malah sibuk dengan pembenaran substansi suatu undang-undang.[30] Oleh karena itu, untuk menilai proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan mengharuskan pengadilan untuk memeriksa apakah pembuat undang-undang mematuhi aturan yang ditetapkan oleh konstitusi, undang-undang, dan aturan internal pembentuk undang-undang itu sendiri.[31]

(3) ***Legislative Due Process***

Prinsip *"legislative due process"* dapat diartikan bahwa pengadilan diberikan kewenangan untuk memeriksa apakah suatu undang-undang tertentu telah dibentuk melalui proses yang semestinya. Sebagaimana pendapat Luc J. Wintgens bahwa legitimasi merupakan aspek statis dari pembentukan undang-undang yang melihat undang-undang semata sebagai produk dari yang berwenang *(legislation as product)*. Sedangkan melegitimasi terhadap proses pembentukan undang-undang merupakan aspek dinamis yang melihat pembentukan undang-undang sebagai proses yang harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang. Bahkan prinsip ini mendasari anggapan bahwa pengadilan dapat mewajibkan lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang untuk meningkatkan kualitas

28 Laurence H. Tribe, "Structural Due Process," *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Vol. 10 (2), 1975, hlm. 269.
29 Tzipi Zipper and Reut Dahan, "To Review, or Not to Review? A Comparative Perspective of Judicial Review over the Legislative Process," *Indonesian Journal of International & Comparative Law,* Vol. 7, 2020, hlm. 329
30 Hans A. Linde, "Due Process of Lawmaking"…, *Op.Cit*, hlm. 197. See in: Irfan Nur Rachman, et.al, *Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah konstitusi: Teori, Hukum Acara, Dan Studi Perbandingan* (Depok: Rajawali Press, 2021), hlm. 211-22.
31 Tzipi Zipper and Reut Dahan, *Loc.Cit*.

proses legislasinya.[32]

Pada awalnya MK mulai mempertegas kedudukannya terkait objek pengujian formil yaitu pada Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009. MK meyakini bahwa pengujian formil merupakan bagian dari kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. MK juga mempertimbangkan bahwa yang menjadi objek permohonan pemohon pada putusan MK *a quo* adalah terkait dengan **tata cara pembentukan** Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentangMahkamah Agung.[33]:

MK selanjutnya memperkuat pendiriannya mengenai objek pengujian formil pada Putusan MK Nomor 79/PUU-XVII/2019 terkait pengujian formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada dasarnya terdapat 4 (empat) objek pengujian formil, meliputi[34]:

(1) **pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;**

(2) **pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;**

(3) **pengujian berkenaan dengan kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan**

(4) **pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil.**

Selain itu, keberlakuan objek pengujian formil juga dapat dilihat dalam rumusan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), yang mengatur bahwa pengujian formil juga termasuk terhadap proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).[35]

B.2. Perluasan Objek Pengujian Formil Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 145/PUU-XXI/2023 dan 154/PUU-XXI/2023

Baru-baru ini perkara pengujian formil mengalami perubahan yang signifikan dengan diperluasnya objek pengujian formil. Hal ini dapat dilihat pada Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023 dan Putusan MK Nomor 154/PPU/XXI/2023. Kedua putusan tersebut merupakan putusan yang monumental karena memberikan makna baru terhadap objek pengujian formil.

Kedua putusan tersebut merupakan pengujian formil terhadap Pasal 169 huruf q Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) sebagaimana dibuat oleh MK melalui Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 terhadap UUD NRI 1945. Pada pokoknya, pokok permohonan pada dua (2) putusan tersebut yaitu mempersoalkan legalitas pembuatan norma baru pada Pasal 169 huruf q UU Pemilu sebagaimana dibuat oleh Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023.

Jika dilihat pada Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023, maka MK mengawali pendapatnya untuk memeriksa apakah MK berwenang mengadili perkara *a quo* dengan mengelaborasi pertanyaan penting yaitu: Apakah sebuah norma dalam undang-undang dan/atau undang-undang yang sudah dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat oleh sebuah putusan MK dapat diajukan pengujian formil dikarenakan adanya fakta bahwa proses pengambilan putusan yang dilakukan oleh MK telah "dianggap" oleh Pemohon cacat formil yang dibuktikan dengan adanya putusan dari MKMK?

32 Nathan S Chapman and Michael W McConnell, "Due Process as Separation of Powers," *Yale Law Journal*, Vol. 121, 2011, hlm. 1672.
33 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.
34 Lihat Pertimbangan Hukum bagian [3.15.1] dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019, hlm. 361-362.
35 Lihat Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

MK menyatakan bahwa meskipun UUD NRI 1945 tidak mengatur tentang hal tersebut, tetapi dengan adanya pengaturan kewenangan MK yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 sebagaimana termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, maka hal tersebut memiliki konsekuensi yuridis bahwa **hanya MK sendiri yang dapat menjadi "mahkamah banding" apabila pencari keadilan ingin kembali menguji sebuah norma undang-undang yang telah pernah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat**.

MK menekankan bahwa, ketentuan tersebut tidak hanya berlaku untuk pengujian undang-undang, *in casu* putusan MK yang sifatnya terkait dengan materi sebuah undang-undang, namun juga dapat diberlakukan untuk pengujian pembentukan undang-undang, *in casu* proses pengambilan putusan MK yang secara formil "dianggap" cacat formil dan/atau prosedural, *in casu* jika dikaitkan (dibuktikan) dengan putusan MKMK.[36]

MK juga mengingatkan bahwa sebagaimana permohonan Pemohon yang menguraikan pengujian formil terhadap norma pasal yang telah pernah diputus telah mengaitkan dengan putusan MKMK Nomor 2/MKMK/L/11/2023, sehingga upaya pengujian formil atas Pasal 169 huruf q UU 7/2017 pasca putusan MK dalam Perkara 90/PUU-XXI/2023 relevan untuk dipertimbangkan dan menjadi bagian dari objek pengujian formil itu sendiri.[37]

Begitu juga dengan Putusan MK Nomor 154/PUU-XXI/2023, MK menggunakan pertimbangan hukum pada Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023 untuk menegaskan pendiriannya dengan menerima permohonan pemohon sebagai cara untuk menguji kembali secara formil norma Pasal 169 huruf q UU Pemilu sebagaimana dibuat oleh Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023.[38]

Berdasarkan kedua putusan tersebut, jika mengutip *theoretical framework* yang dibangun oleh Rubenfeld, maka ada 3 (tiga) pendekatan fundamental dalam memahami dan mengimplementasikan teks konstitusi yakni doktrin, legitimasi, dan interpretasi. Doktrin meliputi konsep dan bekerjanya instrumen hukum. Legitimasi meliputi landasan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi secara tekstual maupun kontekstual. Interpretasi meliputi metode atau cara hakim dalam menyelesaikan konflik kepentingan yang lahir akibat bekerjanya norma hukum.[39]

Oleh karena itu, jika dilihat dari latar belakang alasan utama MK memperluas objek pengujian formil, maka dapat dipahami sebagai implementasi dari pentingnya prinsip *"due process of law making"*. Hal itu diakui oleh Mark Thusnet yang menyatakan daya kepentingan politik pembentukan undang-undang merupakan hal yang sangat kompleks. Interaksi politik sangat rentan mengabaikan prosedur dan mengakomodir norma yang inkonstitusional, termasuk cara menetapkan apakah norma tersebut inkonstitusional atau tidak.[40] Oleh karenanya, validitas sebuah undang-undang termasuk pembentukan norma oleh suatu Putusan MK hanya dapat dibenarkan jika memenuhi syarat prosedur, moral etik, dan proses yang rasional dan manfaat bagi warga negara.[41]

---

36 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXI/2023.

37 Lihat Pertimbangan Hukum bagian [3.2] dan [3.3] dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor145/PUU-XXI/2023, hlm. 39.

38 Lihat Pertimbangan Hukum bagian [3.2.2] dan [3.2.3] dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 154/PUU-XXI/2023, hlm. 51-52.

39 Rubenfeld merupakan ilmuan yang menganut paham non originalis. Ia melihat teks hukum bukan sebagai norma yang bergerak pada ruang hampa *(constitutional self government)*. "*How can a two hundred year old legal text, enacted by a series of majority votes under conditions very distant from our own, exert legitimate authority in the present? How can it possibly bind a majority today? A constitution of this sort is a scandal. It is an offence against reason, against democracy--against nature itself."* Bahwa penafsiran teks konstitusi mengikuti perubahan sosial dan tidak selalu sama dengan kesepakatan penyusunnya. Lihat pada section *"the paradigm case method"*. Lihat: Jed Rubenfeld*, Revolution by Judiciary The Structure of American Constitutional Law* (Cambridge: Harvard University Press, 2005). Lihat: Jed Rubenfeld, *Freedom and Time: Theory of Constitutional Self Government* (London: Yale University Press, 2001), hlm. 178.

40 Mark Thusnet, *Advanced Introduction Comparative Constitutional Law* (United State America, Edward Elgar Publishing, 2014), hlm. 59.

41 Christopher F. Zurn, *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review* (New York, Cambridge University Press, 2007), hlm. 228.

Adapun perkembangan perluasan objek pengujian formil di MK dapat diamati pada tabel di bawah ini:

Tabel.1
Perkembangan Perluasan Objek Pengujian Formil di MK

No.	Dasar Hukum	Objek Pengujian Formil	Konsekuensi Yuridis
1	Pasal 50 ayat (3) UU MK[42]	Setiap proses pembentukan undang-undang.	Akibatnya proses pembentukan undang-undang masuk dalam objek pengujian formil
2	Putusan MK Nomor 27/ PUU-VII/2009	Tata cara pembentukan undang-undang	Akibatnya proses pembentukan undang-undang masuk dalam objek pengujian formil
3	Peraturan MK Nomor 2/2021[43]	Proses pembentukan undang-undang.	Akibatnya proses pembentukan undang-undang masuk dalam objek pengujian formil
4	Putusan MK Nomor 79/ PUU-XVII/2019	Proses pembentukan undang-undang, yang meliputi: - Pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang; - Bentuk, format, atau struktur undang-undang; - Kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan - Hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil.	Akibatnya seluruh pelaksanaan tata cara pembentukan undang-undang secara teknis prosedural masuk ke dalam objek pengujian formil
5	Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023	Pembentukan undang-undang, *in casu* proses pengambilan putusan MK. - Norma dalam undang-undang dan/ atau undang-undang yang sebelumnya sudah dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat oleh sebuah putusan MK (dalam hal ini putusan pengujian materil undang-undang) karena adanya fakta bahwa proses pengambilan putusan tersebut terbukti cacat formil yang dibuktikan dengan adanya putusan dari MKMK.	Akibatnya, objek pengujian formil tidak hanya pelaksanaan tata cara pembentukan undang-undang melainkan pembentukan undang-undang, *in casu* proses pengambilan putusan MK

42 Lihat: Pasal 50 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *Jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *Jo.* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang 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 Jo. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

43 Lihat: Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

6	Putusan MK Nomor 154/PUU-XXI/2023	Pembentukan undang-undang, *in casu* proses pengambilan putusan MK. - Norma dalam undang-undang dan/atau undang-undang yang sebelumnya sudah dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat oleh sebuah putusan MK (dalam hal ini putusan pengujian materil undang-undang) karena adanya fakta bahwa proses pengambilan putusan tersebut terbukti cacat formil yang dibuktikan dengan adanya putusan dari MKMK.	Akibatnya, objek pengujian formil tidak hanya pelaksanaan tata cara pembentukan undang-undang melainkan pembentukan undang-undang, *in casu* proses pengambilan putusan MK

Sumber: diolah langsung oleh Penulis.

Berdasarkan hasil pertimbangan hukum dalam tabel di atas, 6 (enam) putusan MK tersebut dipilih karena menjadi *landmark decision* bagi objek pengujian formil. Adapun rentang tahun pada putusan MK di atas ditentukan berdasarkan kondisi faktual MK dalam pertama kali memberikan pertimbangan mengenai objek pengujian formil, sehingga terlihat jelas perkembangannya.

Tabel di atas juga memperlihatkan bahwa pasca Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023 dan 154/PUU-XXI/2023, objek pengujian formil tidak hanya sebatas seluruh proses pembentukan undang-undang pada tubuh badan legislatif, melainkan juga terhadap proses pembentukan undang-undang dalam arti putusan MK yang mengubah konstitusionalitas norma suatu undang-undang (sebagai bagian dari pembentukan hukum). Adapun objek yang diperluas oleh MK tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus terlebih dahulu terdapat putusan MKMK yang menyatakan bahwa proses pengambilan putusan MK (yang mengubah konstitusionalitas norma suatu undang-undang) tersebut terbukti cacat formil.

Hal ini sebagaimana perkembangan pendirian MK mengenai objek pengujian formil yang bergerak cukup dinamis tidak terlepas dari peran MK sebagai *Public Reasoner*. Artinya, MK diharapkan menjadi *"forum of principal"* yaitu sebagai sarana dipertemukannya perdebatan-perdebatan prinsip yang menjadi argumentasi dari setiap pihak yang berperkara.[44] Sarana tersebut akan menjadi *"arena of socratic contestation"* yang membentuk justifikasi untuk nalar publik. Kebiasaan berbicara dengan justifikasi ini juga selanjutnya akan membentuk *"culture of justification"* yang berarti budaya untuk selalu memiliki justifikasi. Untuk itu, perkembangan objek pengujian formil juga lahir akibat adanya proses *"forum of principal"* baik yang lahir dari pertimbangan hakim MK maupun hasil deliberasi pihak yang berperkara.

Inisiasi MK yang memperluas objek pengujian formil tidak terlepas dari ajaran supremasi konstitusi. Kewenangan MK untuk melakukan pengujian formil tidak hanya menentukan legitimasi penerapan undang-undang pada tubuh legislatif atau memvalidasi tindakan eksekutif, artinya MK memiliki kekuatan dan kewajiban untuk menentukan apakah undang-undang sesuai dengan ketentuan-ketentuan konstitusi yang berlaku, termasuk konstitusionalitas norma yang mengalami perubahan oleh putusan MK.

> *"The doctrine of judicial review may be briefly stated: the courts are vested with the authority to determine the legitimacy of the acts of the executive and the legislative branches of the government. The doctrine arose in a restricted context and is sometimes understood narrowly: when the decision of a case before a court depends upon the application of a statute or upon the validity of an executive action, the court has the power and the obligation to determine whether that statute or act conforms with the*

44 Conrado Hubner Mendes, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy, Oxford Constitutional Theory*, United Kingdom: Oxford University Press, 2013, hlm. 85-99.

provisions of the applicable constitution."[45]

Dengan demikian, selama yang dipersoalkan adalah konstitusionalitas dari lahirnya perubahan norma tersebut MK juga berkewajiban untuk menilai konstitusionalitas norma tersebut.

B.3. Dampak Perluasan Objek Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Perluasan objek pengujian formil tidak hanya berdampak kepada hukum acara MK sendiri, tetapi juga kepada sistem peraturan perundang-undangan, khususnya berkaitan dengan tindak lanjut atas putusan MK.

Sebagaimana diketahui, sifat putusan MK adalah final dan mengikat sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU MK. Mengutip pendapat Sri Soemantri, putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apa pun, sehingga sah memiliki kepastian hukum.[46] Demikian juga menurut Indroharto, final artinya akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar-benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif.[47]

Putusan MK yang final dan mengikat diasumsikan sebagai mekanisme *checks and balances*, antara kewenangan lembaga-lembaga negara, di mana putusan MK merupakan wujud dari koreksi terhadap produk hukum yang kental dengan nuansa politik di DPR oleh putusan MK yang berorientasi pada hukum murni dengan tujuan akhirnya adalah menentukan arah kebijaksanaan negara.[48] Dengan demikian, putusan final dan mengikat diasumsikan sebagai produk uji keseimbangan antar berbagai kepentingan yang tertuang dalam produk hukum atau undang-undang yang dihasilkan oleh DPR dan Pemerintah.

Selain itu, putusan MK juga dapat dilihat dari tiga jenis putusan, yaitu *declaratoir, constitutief,* dan *condemnatoir* lengkapnya sebagai berikut*:*

Pertama, putusan *declaratoir* adalah pernyataan atau penegasan tentang suatu keadaan atau kedudukan hukum semata-mata.[49] Hal ini kembali ditegaskan oleh Maruarar Siahaan, bahwa putusan *declaratoir* adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum.[50] Putusan MK yang bersifat *declaratoir* diatur dalam Pasal 56 ayat (3) UU MK yang menyatakan bahwa: *"Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*

Kedua, putusan *constitutief* yaitu putusan yang memastikan suatu keadaan hukum, baik meniadakan suatu keadaan hukum maupun menimbulkan keadaan hukum baru. Menurut Maruarar Siahaan, putusan MK yang menyatakan suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 adalah bentuk dari putusan *constitutief*. Dengan sendirinya, hal ini menciptakan

45 Alvin B. Rubin, "Judicial Review in United States," *Louisiana Law Standing*, Vol. 40 (1), 1979, hlm. 67.

46 Sri Soemantri, "Catatan-Catatan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi", dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Ketatanegaraan RI* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 491.

47 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm.116. Bandingkan dengan pendapat menurut H.A.S Natabaya yang menyatakan bahwa final dan mengikat berarti terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum baik kasasi maupun peninjauan kembali, putusan wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat pada umumnya yang terkait dengan putusan tersebut. Lihat: Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LLM, *Menata Ulang Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LLM (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 286-287.

48 Topane Gayus Lumbuun, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI," *Jurnal Legislasi Indonesia,* Vol. 6 (3), 2009, hlm. 10.

49 M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 876.

50 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI (*Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 198.

suatu keadaan hukum baru. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (2) UU MK yang menyatakan bahwa: *"Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat."*

Ketiga, putusan yang bersifat *condemnatoir* yaitu putusan yang tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya putusan *declaratoir* atau *constitutief* yang mendahuluinya. Berbeda dengan amar putusan *declaratoir* yang dapat berdiri sendiri tanpa amar putusan *condemnatoir.* Putusan *condemnatoir* tidak bisa dipisahkan dari putusan *declaratoir* yang merupakan putusan yang menyatakan apa yang sah dan tidak sah, karena isi putusan *declaratoir* menjadi dasar putusan *condemnatoir.*

Putusan *condemnatoir* juga tidak bisa dipisahkan dari putusan *constitutief* yang meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum tertentu, sehingga menjadi dasar isi putusan *condemnatoir.* Pada intinya, putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman kepada tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi.[51] Mengutip pendapat Maruarar Siahaan, putusan MK yang bersifat *condemnatoir* ada dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara, yaitu dengan memberi hukum kepada pihak termohon untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.[52] Secara konkret diatur dalam Pasal 64 ayat (3) UU MK yang menyatakan bahwa dalam hal permohonan dikabulkan MK menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka putusan MK dalam pengujian undang-undang bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Artinya, putusan MK meniadakan satu keadaan hukum lama atau membentuk hukum baru sebagai *negative-legislator*.[53] Dengan kata lain, putusan MK juga mengandung pengertian meniadakan hukum yang lama dan sekaligus membentuk hukum yang baru.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa perluasan objek pengujian formil yang dilakukan oleh MK itu bersumber dari putusan pengujian materil yang bersifat *non-self-executing*, karena putusan tersebut telah merumuskan norma baru.[54] Hal ini membawa keharusan bagi *addresat* putusan MK (DPR dan Pemerintah) untuk membentuk norma hukum baru yang bersesuaian dengan UUD NRI 1945 ataupun meniadakan satu norma hukum yang lama dalam ketentuan undang- undang yang diuji.

Mengingat perkembangan perluasan objek pengujian formil di MK setelah Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023 dan 154/PUU-XXI/2023, tidak hanya terhadap seluruh proses pembentukan undang-undang, tetapi termasuk juga proses pembentukan undang-undang dalam arti putusan MK **(putusan pengujian materil)** yang mengubah konstitusionalitas norma suatu undang-undang. Kondisi demikian menjadi bukti nyata bahwa putusan pengujian materil yang dimaksud jelas akan membutuhkan tindak lanjut hukum tertentu.[55]

Tindak lanjut hukum tersebut selain bertujuan untuk mencegah kekosongan hukum juga sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2) UU P3, yang menyatakan[56]:

---

51 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MKRI, 2020), hlm. 197.

52 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara…, Op.Cit.,* hlm. 197-198.

53 Abdul Fickar Hadjar, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003), hlm. 34.

54 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 terkait Pengujian Materil Pasal 169 huruf q Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

55 Fajar Laksana, "Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 (4), 2013, hlm. 743.

56 Lihat: Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *Jo.* Undang-Undang

(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

a. *pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*

b. *perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;*

c. *pengesahan perjanjian internasional tertentu;*

d. ***tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;*** *dan/atau*

e. *pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.*

(2) ***Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.***

Hal ini memperlihatkan bahwa dengan diperluasnya objek pengujian formil oleh MK, berdampak terhadap tindak lanjut hukum atas putusan MK sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan yaitu terkait materi muatan suatu undang-undang (pembentukan undang-undang). Akan tetapi, tindak lanjut hukum tersebut tidak serta merta langsung menciptakan keadaan hukum baru, melainkan dengan adanya perluasan objek pengujian formil, menyebabkan validitas norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang tersebut, pada akhirnya akan bergantung kepada perkara pengujian formilnya jika diajukan.

Oleh karena itu, dengan diperluasnya objek pengujian formil oleh MK, akan berdampak kepada 2 (dua) hal penting dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel.2
Dampak Hukum Perluasan Objek Pengujian Formil Oleh MK Terhadap Sistem Peraturan Perundang-undangan

No.	Elemen	Dampak Hukum
1	Validitas norma suatu undang-undang	Validitas norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang yang membutuhkan tindak lanjut hukum tertentu akibat putusan MK, tidak serta merta dapat langsung menciptakan keadaan hukum baru, karena dampak dari perluasan objek pengujian formil oleh MK menyebabkan validitas norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang tersebut akan bergantung kepada perkara pengujian formil jika diajukan, termasuk tindak lanjut hukum dari hasil putusan MK.
2	Tindak lanjut hukum atas putusan MK sebagai materi muatan undang-undang	Hasil dari putusan pengujian formil MK (dengan objek pengujian yaitu proses pengambilan putusan MK berupa norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional) akan membutuhkan tindak lanjut hukum tertentu dan dapat menjadi materi muatan undang-undang, karena putusannya dapat meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum tertentu.

Sumber: diolah langsung oleh Penulis.

Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *Jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, diperoleh 2 (dua) kesimpulan, yaitu:

Pertama, bentuk perluasan objek pengujian formil di MK setelah Putusan MK Nomor 145/PUU-XXI/2023 dan 154/PUU-XXI/2023, yaitu tidak hanya pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang secara orisinal, melainkan juga terhadap proses pengambilan putusan MK, yaitu norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh putusan MK (pengujian materil) menjadi objek pengujian formil, yaitu terkait dengan proses pembentukan undang-undang dalam arti proses pengambilan putusan MK yang mengubah konstitusionalitas norma suatu undang-undang. Namun, harus dibuktikan terlebih dahulu oleh putusan MKMK yang menyatakan bahwa pengambilan putusan MK tersebut tidak memenuhi ketentuan prosedur yang berlaku.

Kedua, perluasan objek pengujian formil di MK mempunyai dampak terhadap sistem peraturan perundang-undangan, yaitu terhadap: (a) Validitas norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang yang membutuhkan tindak lanjut hukum tertentu akibat putusan MK, tidak serta merta dapat langsung menciptakan keadaan hukum baru, karena dampak dari perluasan objek pengujian formil oleh MK menyebabkan validitas norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang tersebut akan bergantung kepada perkara pengujian formil jika diajukan termasuk tindak lanjut hukum dari hasil putusan MK. (b) Hasil dari putusan pengujian formil MK (dengan objek pengujian yaitu proses pengambilan putusan MK berupa norma dalam pasal dan/atau ayat suatu undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional) akan membutuhkan tindak lanjut hukum dan dapat menjadi materi muatan undang-undang, karena putusannya dapat meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum tertentu.

Untuk itu, sebagai solusi konkret dapat menjadi alternatif dengan perlunya revisi terhadap UU MK dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, untuk memberikan pengaturan mengenai diperluasnya objek pengujian formil undang-undang serta dampak hukum atas perluasan tersebut dan keterikatan antara pengujian materil dan formil (yang dalam hal ini diperlukan penelitian lebih lanjut).

DAFTAR PUSTAKA

Asshidiqie, Jimly, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Asshiddiqie, Jimly, *Pengujian Formil Undang-Undang Di Negara Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

Asy'ari, Syukri, et.al, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013).

Carrias, Allan R. Brewer, "General Report: Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law" (paper presented at XVIII International Congress of Comparative Law, International Academy of Comparative Law, Washington DC, 26-30 July 2010.

Dahan, Reut and Tzipi Zipper, "To Review, or Not to Review? A Comparative Perspective of Judicial Review over the Legislative Process," *Indonesian Journal of International & Comparative Law*, Vol. 7, 2020.

Darmadi, Nanang Sri, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2 (2), 2015.

Fauziah, "Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat *Self Executing* dan *Non-Self Executing* dalam Rentang Tahun 2016-2019", *UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 7 (2), 2023

Hadjar, Abdul Fickar, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003).

Harahap, M. Yahya, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

Hausmaninger, Herbert, *The Australian Legal System* (Wien: Manzche Verlag-und Universitatbuchhandlung, 2003).

Ibrahim, J, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2013).

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991).

Lailam, Tanto, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *Pranata Hukum*, Vol. 6 (2), 2011.

Laksana, Fajar, "Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 (4), 2013.

Linde, Hans A, "Due Process Law Making," *Nebraska Law Review*, Vol. 55 (2), 1976.

Lumbuun, Topane Gayus, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 (3), 2009.

Manan, Bagir, *Empat Tulisan tentang Hukum* (Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1995).

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016).

Mendes, Conrado Hubner, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy, Oxford Constitutional Theory* (United Kingdom: Oxford University Press, 2013).

McConnell, Michael W, and Nathan S Chapman, "Due Process as Separation of Powers," *Yale Law Journal*, Vol. 121, 2011.

Navot, Suzie, "Judicial Review of the Legislative Process," *Israel Law Review*, Vol. 39, 2006.

Rahman, Irfan Nur, et.al, *Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah konstitusi: Teori, Hukum Acara, Dan Studi Perbandingan* (Depok: Rajawali Press, 2021).

Rubenfeld, Jed, *Freedom and Time: Theory of Constitutional Self Government* (London: Yale University Press, 2001).

Rubenfeld, Jed, *Revolution by Judiciary The Structure of American Constitutional Law* (Cambridge: Harvard University Press, 2005).

Rubin, Alvin B, "Judicial Review in United States," *Louisiana Law Standing*, Vol. 40 (1), 1979.

Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI* (Jakarta: Konpress, 2005).

Siahaan, Maruarar, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi," *Jurnal Hukum*, Vol. 16 (3), 2009.

Sutiyoso, Bambang, "Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 (6), 2010.

Syahriza, Ahmad, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006).

Thalib, Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Ketatanegaraan RI* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

Thusnet, Mark, *Advanced Introduction Comparative Constitutional Law* (United State America, Edward Elgar Publishing, 2014).

Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LLM, *Menata Ulang Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LLM (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MKRI, 2020).

Tov, Ittai Bar-Siman, "The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process," *Boston University Law Review*, Vol 91, 2011.

Tov, Ittai Bar-Siman, "The Role of Courts in Improving the Legislative Process," *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 3 (2), 2015.

Tribe, Laurence H, "Structural Due Process," *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Vol. 10 (2), 1975.

Vinx, Lars (ed)(tr), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

Zurn, Christopher F, *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review* (New York, Cambridge University Press, 2007).