PENGUJIAN UNDANG-UNDANG SECARA FORMIL OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI: APAKAH KENISCAYAAN? (PERBANDINGAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 79/PUU-XII/2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-VII/2009)

(JUDICIAL REVIEW OF THE LAW IN FORMAL BY THE CONSTITUTIONAL COURT: IS IT CERTAINITY? (COMPARATION ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S DECISION NUMBER 79 / PUU-XII / 2014 AND 27 / PUU-VII / 2009)

Jorawati Simarmata
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Riau
Jl. Jenderal Sudirman Nomor 233, Pekanbaru, Indonesia
E-mail: jor4w4t1@yahoo.com
(Naskah diterima 28/09/2016, direvisi 25/11/2016, disetujui 27/03/2017)

Abstrak

Dalam kurun waktu 13 (tiga belas) tahun ini, khususnya sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003, pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Dasar merupakan suatu hal yang lazim yang terjadi di Indonesia. Dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan telah diperkenalkan sejak tahun 1970, yakni melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dimana kewenangannya diletakkan pada Mahkamah Agung dengan kekuasaan dan kewenangan yang terbatas. Terbatasnya kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian tersebut dapat dipahami karena sistem politik termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintahan dalam kurun waktu (1970-1998) dilakukan dengan pendekatan otoritarian. Dari sejumlah putusan Mahkamah Konsitusi yang dikabulkan tersebut, tidak terdapat satu putusan yang mengabulkan pengujian undang-undang secara formil yang diajukan oleh pemohon. Hal ini menarik untuk dikaji karena secara teoritis jelas bahwa pengujian secara formil diperkenankan untuk diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.
Kata kunci: pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

In a period of 13 (thirteen) this year, especially since the establishment of the Constitutional Court in 2003, a judicial review of the Constitution is a common thing that happens in Indonesia. In the perspective of the Indonesian state administration, the judicial review of laws and regulations has been introduced since 1970, through Law Number 14 of 1970 on Basic Provisions on Judicial Power where authorities are put on the Supreme Court with unlimited power and authority. The limited power and authority of the Supreme Court to conduct such review can be understood as a political system including governance in the period (1970-1998) performed with an authoritarian approach. From the Constitutional Court's decision granted aforementioned, there are no decisions to grant a judicial formally submitted by the applicant. It is interesting to study because it is theoretically clear that a formal testing allowed for submission to the Constitutional Court.
Key words: judicial review, the Constitutional Court.

A. Pendahuluan

Dalam kurun waktu 13 (tiga belas) tahun ini, khususnya sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2003, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*) merupakan suatu hal yang lazim yang terjadi di Indonesia. Dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan telah diperkenalkan sejak tahun 1970, yakni melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dimana kewenangannya diletakkan pada Mahkamah Agung (MA) dengan kekuasaan dan kewenangan yang terbatas. Terbatasnya kekuasaan dan

kewenangan MA untuk melakukan pengujian tersebut dapat dipahami karena sistem politik termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintahan dalam kurun waktu (1970-1998) dilakukan dengan pendekatan otoritarian. Namun dalam kurun waktu tersebut, pengujian peraturan perundang-undangan dalam perspektif pembagian kekuasaan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tidak mengenal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar melainkan pengujian peraturan di bawah undang-undang.[1] Hal ini mengindikasikan bahwa paradigma pergeseran kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia benar-benar terjadi. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa terjadi pergeseran prinsip supremasi parlemen yang dilambangkan dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, diubah dengan prinsip supremasi konstitusi dimana semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama dan tunduk kepada konstitusi.[2]

Hal yang sama diungkapkan oleh A.Ahsin Thohari bahwa ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945 mengagungkan doktrin "supremasi konstitusi" dan meninggalkan doktrin "supremasi parlemen", peran MK tentu sangat krusial dalam mengawal perjalanan demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*)[3]. Disamping itu, lazimnya pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan kepada MK dapat menjadi barometer bahwa produk hukum legislatif banyak yang bertentangan dengan UUD 1945. Artinya pengujian undang-undang (*judicial review*) ke MK tidak lain bertujuan untuk mewujudkan supremasi UUD itu sendiri. Secara simpel *judicial review* dapat diterjemahkan sebagai konsep yang memiliki kaitan erat pada konstitusi sebagai perangkat nilai serta aturan tertinggi dan dalam penjagaan perangkat nilai tertinggi. Saldi Isra menyebutnya dalam terminologi konstitusionalisme[4]. Dalam hal ini UUD menjadi hukum tertinggi yang harus ditaati oleh seluruh komponen bangsa meliputi lembaga negara, cabang-cabang kekuasaan negara, sampai pada level terendah: rakyat (*grassroot*).

Dalam pengujian undang-undang (*judicial review*), Jimly Asshiddiqie berdasarkan paham Hans Kelsen membagi dua jenis *judicial review* yaitu: (1) *concreate norm review* dan (2) *abstract norm review*. Selanjutnya berdasarkan objek yang diuji, pengujian produk hukum secara umum (*toetsingrecht*) yaitu (a) *formele toetsingrecht* dan *materiele toetsingrecht* sehingga dalam *judicial review* terdapat pula jenis formal *judicial review* dan materiil *judicial review*[5]. Terhadap hak menguji materiil, Sri Soemantri memberikan garis bawah bahwa pengujian tersebut adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sementara hak menguji formal menurut Sri Soemantri adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terbentuk melalui cara-cara (*prosedure*) sebagaimana telah ditentukan/ diatur dalam pengaturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Jadi dalam bahasa yang ringkas, *review* terhadap formalitas suatu produk perundang-undangan adalah pengujian suatu prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan[6].

Jika dilihat antara pengujian formil dan pengujian materil, yang paling terasa konsekuensinya adalah undang-undang yang terbukti cacat formil, karena dengan dikabulkannya pengujian formil atas suatu undang-undang maka akan berdampak pada pembatalan sebuah undang-undang secara keseluruhan. Sementara pengujian materil tidak akan membatalkan sebuah undang-undang secara keseluruhan, hanya menyatakan sebagian Bagian, Pasal, ayat, atau frasa yang bertentangan dengan UUD 1945.

---

1 Zainal Arifin Hoesein. 2009. Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 75.
2 Jimly Asshiddiqie. 2009. Melembagakan Mahkamah Konstitusi di Negara Demokrasi Baru, bahan untuk ceramah Australia, Jakarta, hlm 1.
3 A.Ahsin Thohari, 2009. Mahkamah Konstitusi dan Pengokohan Demokrasi Konstitusional di Indonesia, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 Nomor 3 September 2009, hlm. 512.
4 Saldi Isra, 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 293.
5 Feri Amsari, 2011.Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi, Rajawali Pers, hlm. 76-79.
6 Ibid.

Berdasarkan data kuantitatif, dihitung dari segi frekuensi pengujian undang-undang selama 2003-2015, MK telah melakukan *judicial review* sebanyak 400 (empat ratus) undang-undang dengan rincian[7]:

1. pada tahun 2003, tidak ada satu pun putusan yang menyatakan dikabulkan;
2. pada tahun 2004, 11 putusan dikabulkan;
3. pada tahun 2005, 10 putusan dikabulkan;
4. pada tahun 2006, 8 putusan dikabulkan;
5. pada tahun 2007, 4 putusan dikabulkan;
6. pada tahun 2008, 10 putusan dikabulkan;
7. pada tahun 2009, 15 putusan dikabulkan;
8. pada tahun 2010, 18 putusan dikabulkan;
9. pada tahun 2011, 35 putusan dikabulkan;
10. pada tahun 2012, 30 putusan dikabulkan;
11. pada tahun 2013, 22 putusan dikabulkan;
12. pada tahun 2014, 29 putusan dikabulkan; dan
13. pada tahun 2015, 20 putusan dikabulkan.

Dari sejumlah putusan MK yang dikabulkan tersebut, tidak terdapat satu putusan yang mengabulkan pengujian undang-undang secara formil yang diajukan oleh pemohon. Hal ini menarik untuk dikaji karena secara teoritis jelas bahwa pengujian secara formil diperkenankan untuk diajukan kepada MK. Bahkan dalam Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang disebutkan sebagai berikut:

1. Permohonan pengujian UU meliputi pengujian formil dan/atau pengujian materiil.
2. Pengujian materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.
3. Pengujian formil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan proses pembentukan UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Selanjutnya, dalam kurun waktu 2003-2015, terdapat 2 (dua) putusan MK yang menarik untuk diulas, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009. Kedua putusan ini menarik untuk diulas karena (1) keduanya, sama-sama mengajukan hak untuk uji formil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) keduanya, sama-sama tidak dikabulkan uji formilnya oleh MK. (3) keduanya, sama-sama terkait dengan suatu lembaga negara yaitu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sedangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 terkait dengan MA. Selanjutnya hal yang paling menarik untuk diketahui adalah alasan MK menolak mengabulkan atau tidak menerima pengujian formil kedua UU *a quo* tersebut. Dalam tulisan ini, akan mengulas mengenai pengujian formil kedua UU *a quo* tersebut, dan mencoba mengkaji alasan penolakan MK tersebut.

B. Pembahasan

B.1. Pengujian Formil dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

Kasus ini merupakan pengujian atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3). Permohonan uji konstitusional ini diajukan oleh 3 (tiga) orang pengurus Dewan Pewakilan Daerah yang mewakili Dewan Perwakilan Daerah.

Pada prinsipnya pengujian atas UUMD3 ini tidak hanya secara formil tetapi juga diujikan secara materil terhadap UUD 1945. Namun dalam tulisan ini dibatasi bahwa yang akan dikaji hanya pengujian UUMD3 secara formilnya.

Adapun alasan-alasan permohonan pengujian formil dikemukakan oleh pemohon sebagai berikut[8]:

1. Ketidaksesuaian bentuk, format, dan struktur UUMD3 sebagaimana ditentukan dengan UUD 1945

Menurut pemohon, Pasal 22 A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan undang-undang, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3). Oleh karena itu, ketidaksesuaian bentuk, format, dan struktur UU *a quo*, adalah bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf c UUP3 dan Lampiran II angka 201 dan angka 205 UUP3.

7 Data diolah dari www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 25 Januari 2016.
8 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.

Berdasarkan pemahaman yang mengacu kepada UUP3 tersebut, pemohon beranggapan bahwa frasa "diatur dengan undang-undang berarti diatur dengan undang-undang tersendiri. Disamping itu, frasa diatur dengan undang-undang juga berarti harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya[9].

a. Pasal 2 ayat (1)UUD 1945 menentukan:
   MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan undang-undang.
b. Pasal 19 ayat (2) UUD 1945:
   Susunan DPR diatur dengan undang-undang
c. Pasal 22 C ayat (4) UUD 1945
   Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian pengaturan MPR, DPD, dan DPD dalam satu undang-undang yakni UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 karena seharusnya pembentuk undang-undang berdasarkan ketentuan lampiran II angka 201 UUP3 membentuk masing-masing UU tentang MPR; UU tentang DPR; dan UU tentang DPD.

d. Pasal 22 A UUD 1945
   Pasal-Pasal yang diujikan secara formil terhadap UUD 1945 adalah Pasal 162 s/d Pasal 174 UU *a quo* karena seharusnya pembentuk Undang-Undang tidak mencampurkan materi muatan yang mengatur pembentukan undang-undang dalam UUMD3. Tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan se-harusnya hanya diatur dalam UUP3.
e. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 disebutkan:
   Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemohon melihat bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Pengaturannya dimasukkan ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

2. Ketidaksesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang dengan UUD 1945.

Ketentuan lainya yang ditentang oleh UUMD3 adalah Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional DPD dalam fungsi legislasi yang kemudian dikuatkan dalam putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Pengikutsertaan pemohon dalam pembentukan MD3 merupakan perintah Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 karena UUMD3 salah satu materi muatannya mengatur tentang DPRD. DPRD merupakan salah satu kelembagaan untuk melaksanakan otonomi daerah. Dengan demikian UUMD3 sekaligus juga dinilai tidak memenuhi ketidaksesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan proses pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf b UUP3. Pemohon sama sekali tidak diikutsertakan dalam proses pembahasan UU MD3.

3. Ketidaksesuaian pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan undang-undang menjadi UUMD3 dengan UUD 1945.

UU *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 karena menurut pemohon RUU MD3 masuk dalam Prolegnas tahun 2012 dengan judul RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Jelas bahwa perencanaan legislasi yang disusun adalah tidak membuat RUU baru hanya berupa RUU perubahan[10].

Dalam proses pembentukan UU *a quo*, logika pemohon bahwa dalam Prolegnas 2012, RUU yang dibentuk adalah RUU perubahan bukan UU baru tentang MD3. DPD berdasarkan putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menyusun RUU tentang DPD dan menyampaikannya kepada DPR, namun DPR tidak menanggapi dan justru menyusun RUU tentang Perubahan UU 27/2009. Pada akhirnya DPD mengikuti kehendak DPR untuk menyusun RUU Perubahan UU 27/2009, namun Pemohon tidak diundang untuk melakukan pembahasan bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian proses pembahasan UU *a quo* tersebut melanggar asas keterbukaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 huruf g UUP3. Di saat pemohon berkonsentrasi

9 Ibid, hlm. 25.
10 Ibid, hlm. 29

melakukan pembahasan internal atas RUU yang disampaikan DPR, ternyata DPR bersama Presiden telah melakukan persetujuan atas UUMD3 pada tanggal 8 Agustus 2014[11].

Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan pengujian permohonan *a quo* yaitu pemohon adalah lembaga negara dan mengalami kerugian konstitusional dengan ditiadakannya wewenang konstitusional pemohon untuk ikut serta dalam proses pembentukan UUMD3.

Sebelum menjatuhkan putusan, dalam persidangan MK mendengarkan keterangan pihak Pemerintah dan DPR yang terlibat dalam pembentukan UU *a quo*. Dalam keterangannya Presiden tidak menanggapi terkait dengan pengujian UU *a quo* secara formil. Sementara DPR memberikan keterangan bahwa pengujian formil UUMD3 telah sesuai dengan Pasal 20 dan Pasal 22 A UUD 1945 yaitu memenuhi 2 (dua) hal; *pertama*, lembaga negara yang berwenang dalam proses pembentukan adalah DPR dan Presiden dan *kedua*, terkait dengan proses pembahasan RUU dijabarkan dalam Pasal 66 dan Pasal 67 UUP3. Tidak diikutsertakannya DPD dalam pembicaraan tingkat II UU *a quo* karena menurut DPR, UUMD3 tidak termasuk dalam lingkup kewenangan DPD, dengan argumentasi bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri secara tegas dan jelas menunjukkan kewenangan pembahasan dan persetujuan atas suatu RUU ada ditangan Presiden dan DPR. Dalam perjalanan persidangan di MK, pihak DPD mendatangkan saksi-saksi ahli sebanyak 8 (delapan) orang yaitu: (1) Saldi Isra; (2) Zainal Arifin Mochtar; (3) Yuliandri; (4) Maruarar Siahaan; (5) Refly Harun; (6) Ronald Rifiandri; (7) Ni'matul Huda; dan (8) Dian Puji Simatupang.

Terkait dengan pengujian formil UUMD3, Saldi Isra tidak mengkritisi pengujian formil UUMD3, namun beliau menegaskan bahwa tujuan permohonan DPD sangat sederhana, yaitu MK dengan segala kewenangannya mengembalikan semangat pembaharuan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.Dengan kata lain menghidupkan tripartit dalam legislasi yaitu: Presiden-DPR-DPD. Sejalan dengan pendapat Maruarar Siahaan bahwa kasus ini terjadi pengulangan kembali beberapa norma dalam UU 27/2009 yang telah dinyatakan MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Jika keterangan DPR menegaskan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan dalam pembahasan UU *a quo*, Zainal Arifin Mochtar justru menjelaskan bahwa dalam formalitas pembentukan UU *a quo* seharusnya DPD diikutsertakan. Senada dengan Maruarar Siahaan, Zainal Arifin Mochar menyatakan bahwa tidak diikutsertakannya DPD dalam membahas dan memberikan persetujuan atas UUMD3 yang menyangkut susunan, kedudukan, hak, dan wewenangnya merupakan pelanggaran formalitas pembentukan UU menurut UUD 1945. Dalam pandangan Zainal Arifin Mochtar, jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 bahwa sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, DPRD merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan kata lain materi muatan UUMD3 terkait dengan otonomi daerah yang notabene adalah kewenangan DPD. Lalu apakah pengaturan tentang DPRD dapat atau mesti dipisahkan dari pengaturan tentang MPR, DPR, dan DPD? Dalam hal ini, iya jika mengacu kepada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terhadap pengujian UU *a quo*, MK berpendapat bahwa alasan yang dijadikan dasar pengujian formil yang diajukan oleh pemohon adalah kurang lebih sama dengan alasan pengujian formil yang diajukan pemohon lain dalam perkara Nomor 73/PUU-XII/2014.

Beberapa catatan yang perlu dicermati dalam pertimbangan MK antara lain:

1. Sejak Tahun 2003, Peraturan Tata Tertib DPR menjadi bahan uji dalam Pengujian formil UU terhadap UUD 1945.

   Hal ini dapat terlihat melalui kutipan pendapat MK terhadap pengujian formil terdahulu dalam putusan nomor 27/PUU-VII/2009 bahwa :

   "... hanya berdasar Peraturan Tata Tertib DPR sajalah dapat dipastikan apakah DPR telah menyetujui atau menolak RUU. Tanpa adanya Peraturan Tata Tertib DPR, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan karena UUD 1945 tidak mengatur tata cara pengambilan keputusan DPR, maka Peraturan Tata Tertib DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam implementasi UUD 1945. Sudah sejak putusan Nomor 001-021-022/PUU/I/2003, MK berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/ DPR RI/I/2005.2006 (selanjutnya disebut

11 Ibid, hlm. 35.

Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan pengujian formil UU 32/2009 terhadap UUD 1945. Pengujian UU dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10/2004…"

2. Dalam Pandangan MK, pengujian materiil lebih penting (inkonstitusional) daripada pengujian formil.

Hal ini dapat terlihat melalui kutipan pendapat MK terhadap pengujian formil terdahulu dalam putusan nomor 73/PUU-XII/2014 bahwa:

> "……Berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009, Mahkamah telah berpendirian bahwa Mahkamah hanya akan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan Mahkamah hanya akan menggunakan UU atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil prosedural yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi…"

Pada kenyataannya pembentukan UU 17/2014 telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yaitu telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Apabila dalam proses pembahasannya tidak sepenuhnya mengikuti tata tertib DPR, menurut Mahkamah, tidak serta merta menjadikan UU tersebut inkonstitusional. Norma yang ada dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR mengenai pembentukan UU hanyalah tata cara pembentukan UU yang baik yang jika ada materi muatan yang diduga bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan pengujian materiil terhadap pasal-pasal tertentu karena dapat saja suatu UU yang telah dibentuk berdasarkan UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPR justru materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya dapat juga suatu UU yang telah dibentuk tidak berdasarkan tata cara yang diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR justru materi muatannya sesuai dengan UUD 1945.

3. MK berpendapat pengaturan ketiga lembaga negara MPR, DPR, dan DPD dalam satu UU akan memudahkan pengaturan mengenai hubungan kerja dan fungsi antara ketiga lembaga negara yang saling berkaitan. Justru akan menyulitkan apabila diatur dalam UU tersendiri. Berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, dalil para pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

Bertolak dari kewenangan Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas UU secara materil dan formil maka pengujian itu tidak terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah UUD sebab UUD hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis[12]. Mencermati konsep di luar naskah UUD 1945, apakah Peraturan Tata Tertib DPR tepat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas UUMD3 secara formil?

Pada Akhirnya MK memutuskan bahwa permohonan pemohon dalam pengujian formil tidak dapat diterima. Namun terdapat *dissenting opinion* dari 2 (dua) hakim MK yaitu Arief Hidayat dan Maria Farida Indrati. Menurut kedua hakim tersebut pengujian formil terhadap UU 17/2014 seharusnya dikabulkan dan UU *a quo* dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Kedua Hakim konstitusi tersebut juga memakai UUP3 sebagai batu uji terhadap pembentukan UU *a quo* secara formil.

B.2. Pengujian Formil dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009

Kasus ini merupakan pengujian atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945. Permohonan uji konstitusional ini diajukan oleh 4 orang terdiri dari 1 orang advokat, 1 (satu) orang swasta dan 2 (dua) orang pengajar.

12 Josep M. Monteiro. 2014. Lembaga-lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm.120. Bandingkan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa penilaian atau pengujian konstitusionalitas undang-undang dapat menggunakan alat pengukur atau penilai : (1) Naskah UUD yang resmi tertulis; (2) Dokumen terulis yang terikat erat dengan naskah UUD seperti risalah rapat, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib dan lain-lain (3) Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; (4) Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan prilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan–keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2016. Hukum Acara Pengujian UU, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.6.

Adapun alasan-alasan permohonan pengujian formil dikemukakan oleh pemohon bahwa proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22A UUD 1945 sebagai berikut[13]:

a. Pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum

   Penghitungan pertama diketahui anggota DPR RI yang hadir berjumlah 93 (sembilan puluh tiga) orang, dan penghitungan kedua berjumlah 95 (sembilan puluh lima) orang. Dapat dipastikan bahwa sebagian anggota DPR yang menghadiri sidang paripurna tersebut walaupun melakukan penandatangan kehadiran mereka dalam absensi persidangan, telah nyata-nyata tidak ada di dalam persidangan paripurna tersebut. Dengan kata lain kehadiran absensi (berdasarkan tanda-tangan) yang menjadi acuan dari sidang paripurna tersebut, dan bukanlah kehadiran fisik atau keterwakilan secara fisik anggota DPR sesuai dengan peraturan yang telah disebutkan di atas[14].

b. Pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan

   Salah satu kesalahan dalam proses pembahasan undang-undang *a quo* dengan tidak diperhatikannya keberatan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera tersebut menunjukkan pelaksanaan fungsi legislasi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 telah dilanggar[15].

c. Pembahasan undang-undang *a quo* melanggar prinsip keterbukaan penyusunan dan pembahasan RUU *a quo* tertutup bertentangan dengan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004[16].

Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan pengujian permohonan *a quo* yaitu pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia dan mengalami kerugian konstitusional karena pembahasan UU *a quo* yang dilakukan secara ekslusif dan tertutup dengan tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan transparansi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Para pemohon sebagai WNI seharusnya berhak untuk melihat rapat-rapat pembahasan UU *a quo* yang ternyata dilakukan tertutup.

Sebelum menjatuhkan putusan, dalam persidangan MK mendengarkan keterangan 2 orang saksi dan 2 orang ahli serta keterangan ahli secara tertulis yaitu Saldi Isra, Anna Erliyana, Mohammad Fajrul Falakh. Kedua saksi menjelaskan bahwa benar adanya apabila yang menghadiri sidang tidak banyak (tidak lebih dari 96 orang), namun pimpinan sidang sudah memutus dan mengatakan pengesahan.

Saldi Isra menyatakan bahwa persetujuan merupakan *ultimate authority* lembaga legislatif yang tidak dapat dibagi dengan lembaga lain. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR ada dua cara mengambil keputusan dengan cara musyawarah dan dengan suara terbanyak. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR, pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, persyaratan quorum harus dipenuhi. Jika syarat tidak dipenuhi dan pengambilan keputusan tetap dilakukan maka persetujuan itu tidak memenuhi ketentuan formal yang ada. Cacat itu makin besar karena pimpinan DPR tetap memaksakan pengambilan keputusan seolah-olah musyawarah tercapai diantara pihak di DPR. Cara demikian bertentangan dengan UUD 1945. Senada dengan Saldi Isra, Syamsudin Haris juga menyatakan bahwa penetapan dan pengesahan RUU *a quo* harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip keterwakilan yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan dan keterwakilan dalam kehadiran.

Berbeda dengan Anna Erliyana yang menyinggung adanya mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 10 dan pasal 32 ayat (6) UU Nomor 10 Tahun 2004 disamping Peraturan Tata Tertib DPR sebagai batu uji dalam proses pembentukan UU. Lain halnya lagi dengan Mohammad Fajrul Falakh perlunya memperhatikan Peraturan Tata Tertib DPR, Peraturan Tata Tertib DPD dan PP 68/2005 dalam pengujian formil pembentukan UU.

MK meminta keterangan dari DPR dan berdasarkan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan ternyata pembentukan undang-undang yang dimohonkan pengujian telah dibentuk oleh badan/lembaga yang sesuai oleh UUD 1945 atau dengan kata lain pembentukkan undang-undang *a quo* dibentuk oleh DPR dan

13 Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm 10
14 Ibid, hlm 16.
15 Ibid, hlm 18.
16 Ibid, hlm. 22.

Presiden dan telah mendapat persetujuan bersama sebagaimana keterangan Pemerintah dan DPR dalam persidangan tanggal 7 Oktober 2009.

Hal yang perlu dicermati dalam pertimbangan MK adalah bahwa proses pembentukan UU yang dimohonkan pengujiannya oleh para pemohon telah melanggar ketentuan formil pengambilan keputusan pada waktu itu, yaitu Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006 dan Pasal 20 UUD 1945 sehingga cacat secara prosedural. Meskipun Mahkamah berpendapat demikian, untuk menyatakan bahwa undang-undang *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat perlu dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut[17]:

1. bahwa Mahkamah sebelum perkara *a quo* diajukan belum pernah memutus permohonan pengujian formil undang-undang yang diperiksa secara lengkap dan menyeluruh;
2. bahwa sementara itu proses pembentukan undang-undang berlangsung secara ajeg dengan tata cara yang diatur oleh Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan yang berkembang dalam proses tersebut;
3. bahwa proses pembentukan undang-undang yang didasarkan pada Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan tersebut oleh DPR dianggap tidak bertentangan dengan UUD 1945;
4. bahwa adanya temuan oleh MK, berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para pemohon, harus dipahami sebagai koreksi atas proses pembentukan undang-undang yang selama ini dipraktikkan sebagai telah sesuai dengan UUD 1945;
5. bahwa temuan MK tentang hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang agar sesuai dengan UUD 1945, baru disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan perkara *a quo* sehingga tidak tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan undang-undang sebelum putusan ini;
6. bahwa meskipun terdapat cacat prosedural dalam pembentukan undang- undang *a quo*, namun secara materiil undang-undang tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum;
7. bahwa apabila undang-undang *a quo* yang cacat prosedural tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik karena:
   a. dalam undang-undang *a quo* justru terdapat substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari undang-undang yang diubah;
   b. sudah diterapkan dan menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan yang diatur dalam undang-undang *a quo* dan yang berkaitan dengan berbagai undang-undang, antara lain Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, dan lembaga lain seperti hubungan antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung yang sekarang telah berjalan berdasarkan UU 3/2009.

Atas pertimbangan tersebut dan demi asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum, pada akhirnya MK memutuskan bahwa UU yang dimohonkan pengujian tersebut tidak perlu dinyatakan sebagai UU yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; artinya UU *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum berlaku. Namun terdapat *concurring opinion* dari 2 hakim MK yaitu M. Arsyad Sanusi dan Achmad Sodiki. Disamping itu juga terdapat 1 hakim yang menyatakan *dissenting Opinion* yaitu Muhammad Alim. *Concurring Opinon* yang disampaikan M. Arsyad Sanusi menekankan pada *legal standing* pemohon. Menurut M.Arsyad Sanusi, pemohon tidak memiliki *legal standing*, misalnya saja Pemohon III tidak dapat dianggap memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) di MK hanya semata-mata karena WNI pembayar pajak dan Pemohon I yang berprofesi sebagai advokat lebih tepat digunakan untuk pengujian materiil Pasal 81 A UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA. M. Arsyad Sanusi menegaskan bahwa disamping *legal standing*, ia juga berbeda pendapat mengenai peraturan mana yang digunakan untuk menguji konstitusionalitas proses pembentukan undang-undang (UUD 1945, UU Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Tatib DPR). Jika MK menggunakan Peraturan Tatib DPR untuk menguji secara formil pembentukan

17 Ibid, 93.

UU *a quo*, maka M. Arsyad Sanusi berpendapat hal itu adalah suatu tindakan hukum yang kurang tepat[18] , mengingat Peraturan Tata Tertib DPR adalah peraturan yang bersifat internal, mengikat ke dalam dan tidak dapat disejajarkan dengan UUD 1945 maupun UU Nomor 10 Tahun 2004.

Hal yang sama terkait *legal standing*, Achmad Sodiki sependapat dengan M. Arsyad Sanusi, bahwa kepentingan para pemohon tidak berhubungan dengan tidak dipenuhinya proses pembentukan UU *a quo* sehingga tidak ada kepentingan processuel yang merugikan mereka[19] sehingga seharusnya permohonan harus dinyatakan tidak dapat diterima karena tidak memiliki *legal standing*. Demikian pula dengan Hakim Muhammad Alim dalam dissenting opinionnya, menyampaikan bahwa permohonan para pemohon harus dinyatakan tidak diterima karena para pemohon tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan, dimana para pemohon bukan anggota DPR dan bukan Presiden sebagai pihak-pihak yang secar formil berhak membentuk UU.

C. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pengujian formil sulit untuk dapat dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi lebih mengutamakan pengujian secara materiil UU terhadap UUD 1945 dan lebih mengedepankan asas manfaat. Namun anehnya dalam dua kasus yang Penulis bandingkan Peraturan Tata Tertib DPR dijadikan batu ujinya dengan alasan Peraturan Tata Tertib DPR tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Secara rinci hal tersebut dilihat pada 2 kasus berikut:

1. Dalam pengujian formil dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 dijadikan rujukan dan dalam hal ini terdapat 3 catatan penting bahwa :
   a. Sejak Tahun 2003, Peraturan Tata Tertib DPR menjadi batu uji dalam Pengujian formil UU terhadap UUD 1945.
   b. Dalam Pandangan MK, pengujian materiil lebih penting (inkonstitusional) daripada pengujian formil.
   c. MK berpendapat pengaturan ketiga lembaga negara MPR, DPR dan DPD dalam satu UU akan memudahkan pengaturan mengenai hubungan kerja dan fungsi antara ketiga lembaga negara yang saling berkaitan. Justru akan menyulitkan apabila diatur dalam UU tersendiri. Berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, dalil para pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.
2. Dalam pengujian formil dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menimbang bahwa Proses pembentukan UU yang dimohonkan pengujiannya oleh para pemohon telah melanggar ketentuan formil pengambilan keputusan pada waktu itu, yaitu tata tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006 dan Pasal 20 UUD 1945 sehingga cacat secara prosedural. Meskipun Mahkamah berpendapat demikian, namun untuk dinyatakan bahwa undang-undang *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, Mahkamah perlu mempertimbangkan asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum, pada akhirnya MK memutuskan bahwa UU yang dimohonkan pengujian tersebut tidak perlu dinyatakan sebagai UU yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; artinya UU *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum berlaku.

Berdasarkan hal tersebut di atas, bagi pencari keadilan terhadap pelanggaran hak konstitusional yang hendak mengajukan *judicial review*, Penulis menyarankan untuk lebih cenderung menyusun permohonan pengujian materil karena untuk saat ini MK lebih *concern* terhadap materi muatan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. MK beranggapan bahwa UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dijadikan batu uji dalam pengujian formil. Untuk itu, jika akan menggunakan UUP3 sebagai batu uji dalam pengujian formil, maka sebaiknya melakukan pengujian formil UU melalui Mahkamah Agung.

18 Ibid, hlm. 122
19 Ibid, hlm. 129

Daftar Pustaka

Abdul Latief. 2009. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.

A.Ahsin Thohari. 2009. *Mahkamah Konstitusi dan Pengokohan Demokrasi Konstitusional di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 Nomor 3 September 2009.

Feri Amsari. 2011. *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.

Jimly Asshiddiqie. 2009. *Melembagakan Mahkamah Konstitusi di Negara Demokrasi Baru*, bahan untuk ceramah Australia, Jakarta 2009.

----------.2010. Hukum Acara Pengujian UU, Jakarta: Sinar Grafika

Josep M. Monteiro. 2014. *Lembaga-lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.

Puguh Windrawan. 2012. *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga : Fenomena Kekuasaan ke Arah Contitusional Heavy*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Volume 9 Nomor 4 Desember 2012.

Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Zainal Arifin Hoesein. 2009. *Judicial review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Rajawali Pers.